



UNIVERSIDAD NACIONAL
DE MAR DEL PLATA

MAESTRÍA EN DESARROLLO TURÍSTICO SUSTENTABLE

Caracterización de la política turística marplatense. Diagnóstico de situación y actores intervinientes (2010-2015)

ASPIRANTE: LIC. YANINA ANALÍA CORBO

DIRECTORA: DRA. GUILLERMINA JACINTO

CO-DIRECTORA: MG. BERNARDA BARBINI

Mar del Plata - Diciembre 2021



Caracterización de la política turística marplatense.

Diagnóstico de situación y actores intervinientes

(2010-2015)

Contenido

AGRADECIMIENTOS	5
RESUMEN	6
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO 1: EL ROL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO DEL TURISMO	17
EL ROL DEL ESTADO Y SU CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO	17
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO HERRAMIENTA DEL ESTADO	19
LA INTERVENCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN EL ESCENARIO TURÍSTICO	24
POLÍTICAS PÚBLICAS TURÍSTICAS. CONCEPTUALIZACIÓN Y CONDICIONANTES	29
CAPÍTULO 2: ASPECTOS METODOLÓGICOS	35
CAPÍTULO 3: MAR DEL PLATA. EL DESTINO TURÍSTICO NACIONAL	45
CAPÍTULO 4: IMPLICANCIAS DEL MARCO LEGAL SOBRE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA EN MAR DEL PLATA. LA NORMATIVA COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA	55
LA LEY NACIONAL	55
LA LEY PROVINCIAL	57
NORMAS DE CREACIÓN DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE TURISMO	59
LEGISLACIÓN MUNICIPAL Y TURISMO: UNA APROXIMACIÓN A LOS TEMAS EN DEBATE.....	62
CAPÍTULO 5: RELACIONES INTERJURISDICCIONALES ENTRE ORGANISMOS PÚBLICOS DE TURISMO. APORTES AL CASO MAR DEL PLATA	68
CONOCIMIENTO SOBRE FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE OTROS ORGANISMOS PÚBLICOS DE TURISMO	68
PERCEPCIÓN DE LA REALIDAD TURÍSTICA NACIONAL, DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y DEL MUNICIPIO DE GENERAL PUEYRREDON, SUS PROBLEMÁTICAS Y POSIBLES SOLUCIONES	69
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y MECANISMOS DE COMUNICACIÓN CON ORGANISMOS DE OTROS NIVELES JURISDICCIONALES	71
TEMAS DE AGENDA VINCULADOS AL TURISMO EN MAR DEL PLATA	73
PERCEPCIÓN ACERCA DEL TRABAJO CONJUNTO Y DE LAS INICIATIVAS INTERJURISDICCIONALES	75
EXISTENCIA DE ACUERDOS, POLÍTICAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS CONJUNTOS CON EL EMTUR	76
PERCEPCIÓN SOBRE EL IMPACTO O LA INCIDENCIA DE LAS DECISIONES Y ACCIONES POLÍTICAS DE OTRAS JURISDICCIONES SOBRE MAR DEL PLATA	80
CAPÍTULO 6: EL ENTE MUNICIPAL DE TURISMO. FUNCIONAMIENTO Y VISIÓN DEL ACTOR ESTRATÉGICO CENTRAL EN LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA TURÍSTICA LOCAL	84
CONOCIMIENTO ACERCA DE LOS OBJETIVOS, LAS FUNCIONES Y LAS COMPETENCIAS DEL EMTUR.....	84
INSTRUMENTOS DE POLÍTICA UTILIZADOS	86

IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMÁTICAS AÚN NO ABORDADAS VINCULADAS A LA ACTIVIDAD TURÍSTICA	92
TEMAS DE AGENDA DEL ENTE MUNICIPAL DE TURISMO	92
PERCEPCIÓN ACERCA DEL TRABAJO CONJUNTO INTERJURISDICCIONAL E INTRAMUNICIPAL.....	96
CAPÍTULO 7: TRANSVERSALIDAD DEL TURISMO Y POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES	101
PERCEPCIÓN SOBRE LA POLÍTICA PÚBLICA Y SU VINCULACIÓN CON EL TURISMO	101
<i>Definición del término política pública</i>	<i>101</i>
<i>Influencia de la política sobre el desarrollo del turismo</i>	<i>101</i>
PERCEPCIÓN SOBRE LA PLANIFICACIÓN DENTRO DEL ESTADO.....	103
<i>Definición del término planificación</i>	<i>103</i>
<i>Incidencia de un posible proceso de planificación sobre la ciudad de Mar del Plata</i>	<i>103</i>
<i>Relación entre las políticas públicas y la planificación</i>	<i>104</i>
MODALIDAD DE GENERACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	104
<i>Establecimiento de prioridades y selección y participación de actores claves en la toma de</i>	
<i>decisiones.....</i>	<i>104</i>
<i>Identificación de problemas que aparecen en la ciudad vinculados al desarrollo del turismo.....</i>	<i>108</i>
IMPLEMENTACIÓN DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS	109
<i>Modo en que son resueltas las problemáticas que aquejan a la ciudad y repercuten en el turismo</i>	
.....	<i>109</i>
CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS	111
<i>Opinión respecto a objetivos cumplidos, procedimientos utilizados y recursos disponibles</i>	<i>111</i>
<i>Continuidad en las políticas públicas en el municipio.....</i>	<i>112</i>
ANÁLISIS POR ETAPA DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	116
<i>Estructuración del problema público e ingreso a la agenda gubernamental</i>	<i>116</i>
<i>Generación de alternativas.....</i>	<i>116</i>
<i>Toma de decisión</i>	<i>117</i>
<i>Modos de participación en el diseño</i>	<i>117</i>
<i>Implementación.....</i>	<i>118</i>
<i>Evaluación.....</i>	<i>118</i>
CONCLUSIONES GENERALES Y AGENDA DE INVESTIGACIÓN	123
BIBLIOGRAFÍA	130



AGRADECIMIENTOS

*Tú pones el horizonte,
yo la pasión.
Y hombro con hombro,
hacia ese destino
orientaremos la vida.*
(José María R. Olaizola, sj)

De eso se trató, casi sin saberlo, todo este proceso que hoy alcanza su horizonte con la finalización de la tesis.

Camino de aprendizaje intelectual y personal. De grandes pausas, sobrado entusiasmo y un profundo agradecimiento...

A mi Directora Dra. Guillermina Jacinto, por acogerme desde un primer momento, por su impecable tarea, su tiempo y sus sugerencias, pero en especial por su actitud amable y respetuosa.

A mi Co-Directora, Mg. Bernarda Barbini, por ser parte fundamental en mi camino de formación como investigadora, por su orientación académica y cariñosa amistad que experimento a diario.

Al Arq. Juan Carlos Mantero y a la Mg. Ana Biasone, quiénes estando al frente de la Maestría durante mis estudios colaboraron activamente para que pueda formarme, sabiendo que sería una oportunidad que potenciaría mi carrera profesional.

A mis compañeros de oficina y de cátedras, porque en el compartir diario me nutro de ellos a nivel intelectual y humano.

A todos los docentes que han dejado una huella de enseñanza en mi camino.

A todos los funcionarios y agentes públicos que colaboraron de mil maneras, que accedieron a ser entrevistados y que me brindaron buena parte del material que hoy se refleja en este trabajo.

A mi familia más cercana, por sus consultas y por darme ánimo.

A mi esposo Daniel por ser sostén y por brindarme su apoyo y amor incondicional para que pueda estar hoy donde estoy.

Y sobre todo agradezco a Dios por haber hecho que todo lo anterior sea posible...



RESUMEN

La realidad que atraviesan los territorios en un mundo globalizado, signado por transformaciones socioeconómicas, culturales y tecnológicas, obligó a los Estados a adoptar un nuevo rol y consecuentemente una nueva organización. Se espera que, por medio de las decisiones que tomen, actúen como responsables y garantes en la resolución de las problemáticas que afecten a la sociedad para la cual gobierna y es decisor y líder legítimo, aunque no siempre esa ecuación sea en realidad tan lineal. En el marco de la nueva concepción del desarrollo, mucho más integral, participativa y endógena, el turismo se constituye como un ámbito propicio para convertirse en dinamizador social y motor de desarrollo en la medida que sea gestionado de manera sustentable. El presente Trabajo Final de Maestría se propone describir y analizar cómo se construye la política turística en Mar del Plata desde las perspectivas y acciones de los actores estatales intervinientes en el período 2010-2015, en tanto se considera que un diseño acorde y una implementación eficaz de las políticas públicas son fundamentales al momento de definir el tipo de turismo que se desea desarrollar y promover en el territorio.

INTRODUCCIÓN





INTRODUCCIÓN

El concepto de sostenibilidad de los destinos turísticos ha adquirido gran protagonismo en la literatura científica en el último tiempo y sus premisas se basan en dos cuestiones esenciales: por un lado, la obligación de asegurar el uso y goce de los recursos sin afectar o comprometer ese mismo derecho a las generaciones futuras y, por el otro, la necesidad de procurar un equilibrio entre las dimensiones sociales, económicas, ecológicas, culturales y políticas del destino. Esta última dimensión, referida a los aspectos sociopolíticos del desarrollo turístico, cobró especial importancia en los últimos años (Zapata Campos, 2003; Barbini, Castellucci, Cacciutto, Corbo, Cruz, & Roldán, 2013). En ella se incluyen una variedad de planteos relacionados con la gobernabilidad, las relaciones entre actores, la capacidad de intervención que éstos poseen sobre el territorio y el escenario turístico, la procedencia y distribución del poder y la toma de decisiones. El estudio que aquí se presenta intenta contribuir en esta línea.

Se entiende por actores sociales a aquellos individuos, grupos o instituciones que ocupan un lugar y actúan en una escena social. La clasificación tradicional los agrupa según la finalidad y naturaleza de sus instituciones, y distingue entre el sector público, el privado y el tercer sector o las organizaciones de la sociedad civil. Cada uno de estos actores sociales, fieles a su razón de ser y respondiendo a sus intereses, adoptará una posición determinada frente a las problemáticas que se vayan sucediendo en su entorno y manifestarán con ello su visión acerca del tema en cuestión. De modo que, por medio del análisis de esa postura, será posible identificar intereses, objetivos e intenciones –explícitos e implícitos- de los diversos actores involucrados.

La realidad que atraviesan los territorios en un mundo globalizado, signado por transformaciones socioeconómicas, culturales y tecnológicas, obligó a los Estados a adoptar un nuevo rol y consecuentemente una nueva organización. En la actualidad el poder no se encuentra centralizado, sino que, según las circunstancias y particularidades de cada territorio, pueden surgir una variedad de actores sociales que ejerzan presiones. En general la lógica de mercado se impuso con rapidez y sutileza ocupando espacios que antes recaían sobre el aparato estatal. En este sentido se espera que los Estados, por medio de las decisiones que tomen, actúen como responsables y garantes en la resolución de las problemáticas que afecten a la sociedad para la cual gobierna y es decisor y líder legítimo, aunque no siempre esa ecuación sea en realidad tan lineal.



Al hablar de toma de decisiones por parte del Estado hacemos referencia explícita al concepto de políticas públicas, definidas como el conjunto de acciones y omisiones asumidas por el Estado en relación a una cuestión que concita interés o movilización de otros actores de la sociedad civil (Oszlak & O'Donnell, 1981). Las políticas públicas constituyen la herramienta básica por medio de la cual el Estado actúa sobre el territorio que gobierna.

En múltiples ocasiones, durante el diseño e implementación de dichas políticas interviene además un nutrido número de actores sociales (estatales y no estatales) con el suficiente poder para influir en la dirección de las decisiones tomadas por una determinada porción del Estado. Esto implica, por un lado, reconocer una compleja red de relaciones recíprocas entre los diversos actores, y por otro, pensar la política como proceso y construcción social, con sus marchas y contramarchas. Por consiguiente, cualquier aproximación al estudio de las políticas debe entenderlas necesariamente como espacios donde confluyen conflictos, consensos, complementariedades y cooperación entre distintos agentes con poder.

En este sentido, además de las relaciones público-privadas, también es preciso considerar aquellas que se dan al interior del Estado, entre los mismos actores de la administración pública (Kooiman, 2004). Entre ellas pueden identificarse interacciones entre áreas o entes de un mismo municipio, así como las que involucran otros estamentos estatales. Esas relaciones implican reconocer una distribución del poder dispersa y la necesidad de interdependencia dentro del sector público, especialmente cuando se trata de problemáticas multidisciplinarias, complejas y transversales como es el turismo.

Dado el importante auge que ha experimentado el turismo en todo el mundo y las múltiples implicancias que tiene sobre los territorios y los desplazamientos humanos, desde la década del '50 los Estados fueron posando su mirada cada vez con mayor interés sobre este fenómeno. Así, ampliaron sus propias funciones y capacidades de intervención para responder y adecuarse a los desafíos que planteaba la actividad turística, tomando decisiones en relación a ella.

A pesar de esta relevancia, desde la academia aún se observa una fuerte fragmentación en los estudios científicos que abordan temas referidos a las políticas turísticas desde el enfoque de las ciencias sociales (Castillo Nechar, 2013). Esto implica la carencia de un cuerpo estructurado de conocimiento que proporcione un marco teórico-práctico coherente de indicadores, recomendaciones y normas para conducir las políticas turísticas, lo que conlleva con frecuencia a la adopción de medidas y acciones improvisadas (Fayos-Solà, Moraleda & Mazón, 2012). En este sentido, Fayos-Solà (2004) afirma que



...[la] precariedad teórica de la política turística tiene, obviamente, consecuencias en la práctica. (...) países de gran importancia turística enuncian planes/estrategias de política turística como simples “listas de tareas”, con énfasis en las de tipo promocional. Sólo en pocas ocasiones aparecen políticas explícitas (...) y aún en estos casos se carece casi siempre de una metodología subyacente para estructurar, priorizar y cuantificar las acciones y sus efectos (p. 222).

La necesidad de promover investigaciones académicas sobre políticas públicas en torno al turismo requiere dejar de considerar al mismo exclusivamente como objeto de análisis e intentar abordarlo desde los aportes y visiones propios de la ciencia política, ya que ello proporcionaría conceptos, instrumentos metodológicos, marcos, modelos y perspectivas que ayuden a interrelacionar las cuestiones políticas de forma más innovadora, generando nuevas maneras de entender e interpretar el turismo y enriqueciendo su comprensión (Schenkel & Almeida García, 2015; Dredge, 2015).

Es posible asegurar entonces que las políticas públicas en general, y las turísticas en particular, son resultado de un complejo tejido de relaciones recíprocas entre diversos actores, incluidos entre ellos los pertenecientes al sector público, y requieren un abordaje serio desde las ciencias sociales para analizar cómo desde el gobierno se construyen las decisiones que afectan no sólo al turismo como actividad sino al destino en sí.

En lo que refiere a Argentina, la consideración del turismo como objeto de política pública, la institucionalización del área dentro de la administración pública y la promoción de la disciplina como conocimiento especializado e institucionalizado son cuestiones recientes (Capanegra, 2006). Según Schenkel y Almeida García (2015) y Blas y Jacinto (2016), la mayor parte de los estudios existentes sobre la evolución del turismo en Argentina refieren casi exclusivamente al nivel competencial de análisis del gobierno nacional. Si bien con los procesos de descentralización y transferencia de competencias de los años '90 se otorgó a los gobiernos locales un papel más preponderante respecto al que tenían en el pasado, poco se ha estudiado sobre la complejidad que presenta particularmente el nivel municipal, en cuyo territorio se produce el hecho turístico:

El nivel municipal se convierte en un escenario oportuno para plantear políticas turísticas efectivas y proyectos turísticos concretos. Es el eslabón de gestión concreto que enfrenta directamente al político local con su comunidad y la gestión asume un carácter personal al compararla con los otros niveles de jurisdicción superior. Requiere un análisis integral y una gestión eficiente, especialmente por parte de la administración



local y de los organismos involucrados directa o indirectamente con la actividad turístico-recreativa (Benseny, 2005, p.8).

De hecho, a raíz fundamentalmente del proceso de descentralización, los municipios -no sólo los de mayor magnitud -, están integrados por un variado universo de dependencias y organismos, entre ellos se reconoce cada vez con más frecuencia, un área responsable del desarrollo de la actividad turística. Estas complejas estructuras, sumadas a la transversalidad propia del fenómeno, intensifican las interdependencias entre áreas y requieren de una adecuada coordinación que permita alcanzar los objetivos establecidos desde la esfera política.

A esto se suma la particularidad que presentan algunos destinos turísticos que no se definen en términos administrativos, sino que superan los límites territoriales de un municipio. Esto genera necesariamente interacciones en múltiples direcciones y exige acciones coordinadas con otros niveles estadales (Velasco González, 2008a), en este caso otros municipios/provincias.

Por todo lo expuesto, el presente Trabajo Final de Maestría se propone describir y analizar cómo se construye la política turística en Mar del Plata desde las perspectivas y acciones de los actores estatales intervinientes en el período 2010-2015, en tanto se considera que un diseño acorde y una implementación eficaz de las políticas públicas son fundamentales al momento de definir el tipo de turismo que se desea desarrollar y promover en el territorio. Para ello se identificaron los principales actores públicos turísticos pertenecientes a los tres niveles estadales, así como aquellas áreas no turísticas del nivel municipal que tienen injerencia en el sector.

Se trata de un estudio sincrónico (un caso observado en un corte en el tiempo) ya que se delimita como período de análisis el comprendido entre el año 2010 y 2015, de manera de establecer cierta continuidad con estudios precedentes y al mismo tiempo generar información útil y actualizada para el diseño de nuevas políticas públicas que involucren al turismo y tengan un impacto directo en el desarrollo local. A su vez refiere a un estudio de caso determinado. El caso elegido es el destino Mar del Plata, por su relevancia no sólo a nivel nacional sino internacional. Desde sus orígenes, gran parte del devenir de la ciudad ha estado determinado por la actividad turística en lo que refiere a aspectos socio-económicos, socio-territoriales y socio-culturales (Corbo y Barbini, 2011). A partir de 1920 y hasta 1950, la ciudad se perfilaba como el balneario por excelencia de la clase aristocrática argentina. Aún hoy el turismo constituye un fenómeno de trascendencia económica, social y cultural, y conserva en parte la condición de espontaneidad que ha signado su crecimiento debido a la ausencia de una planificación integral del desarrollo turístico (Mantero, 1997). Este innegable perfil turístico de Mar del Plata resulta decisivo en la dinámica misma de la ciudad, por lo que requiere atención por parte del Estado,



en su rol de garante del desarrollo local y como gestor y responsable de las políticas y los procesos de planificación a largo plazo. Tal como lo expresan Corbo y Barbini (2011) “dado que el diseño, la confección y la ejecución de las políticas que éste [el Estado] lleve a cabo son determinantes, marcando el rumbo que la ciudad tomará, se requiere de una presencia activa y una acción comprometida por parte del Estado en materia turística, que oriente sus esfuerzos hacia una política turística verdaderamente integral y a largo plazo, orientada hacia el desarrollo local” (p.3). En este contexto de toma de decisiones, el papel de los organismos públicos de turismo – local, provincial y nacional- y de otras áreas del municipio resulta fundamental, por su influencia en la determinación de la política y planificación turística y en la elaboración del marco normativo.

Dadas las características del objeto de estudio se propone un trabajo descriptivo y analítico-interpretativo adoptando una metodología cualitativa flexible, en tanto el énfasis estuvo puesto en la subjetividad de los actores involucrados y su consideración respecto a las políticas públicas (contenidos, particularidades y consecuencias), el fenómeno turístico, las relaciones entre los actores del sector público, la incidencia que dichas vinculaciones tienen en la configuración de la política turística marplatense y, consecuentemente, en el desarrollo del turismo en la ciudad. Esto significa que no interesa sólo el resultado de la política, sino también conocer su origen y la intencionalidad subyacente, la política presente en el discurso y la efectivamente llevada a cabo, la identificación de quiénes participaron en la formulación y ejecución, las modalidades de implementación y su evaluación, el tipo y cantidad de recursos asignados, entre otras cuestiones. En este marco adquiere especial importancia el elemento humano como motor de las organizaciones, dinamizador de relaciones y responsable de la toma de decisiones.

Se obtuvo información primaria a través de la aplicación de entrevistas semi-estructuradas, aplicadas a una muestra intencional de funcionarios pertenecientes al Ministerio de Turismo de la Nación, la Secretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires, el Ente Municipal de Turismo de Mar del Plata y algunas áreas específicas del Municipio de General Pueyrredon, con el fin de indagar acerca de su visión respecto del desarrollo del turismo en la ciudad, el rol del Estado en materia turística, las políticas que desde cada organismo o dependencia se han llevado a cabo y las posibilidades para el destino, la articulación municipal del área de turismo con otras áreas del Estado local y con otros organismos públicos de turismo, entre otros aspectos relevantes. Además, se realizó un análisis documental y de contenido de la legislación vigente en los ámbitos local, provincial y nacional, que condicionan o influyen el desarrollo del turismo en Mar del Plata.



El trabajo está estructurado en siete capítulos. El primero presenta un nutrido marco conceptual, elaborado y reelaborado a lo largo de todo el proceso de investigación. En él se incluyen aquellas cuestiones relativas a los núcleos teóricos que sostienen el Trabajo Final de Maestría y que refieren por un lado al rol del Estado y su vinculación con el desarrollo y con el turismo, y por otro lado a la comprensión de la política pública (entre ellas la turística) como herramienta del Estado para actuar sobre un territorio. La variedad de autores citados ha sido producto de una intensa búsqueda y análisis de cada uno de los temas considerados, procurando abordar las discusiones disciplinares que enriquezcan la mirada sobre los aspectos cruciales en los procesos de toma de decisión en un destino turístico, tratando de hallar ejes analíticos de referencia en los planteos de los diferentes autores. No todos los textos provienen estrictamente del ámbito turístico, lo que se considera un aporte interesante para ampliar perspectivas. El segundo capítulo referido a los aspectos metodológicos busca detallar en profundidad los pasos que se siguieron, para asegurar la rigurosidad, claridad y transparencia de la investigación. El tercer capítulo presenta una estilizada descripción del caso de estudio desde los aspectos socio-territoriales y turísticos. A este apartado le sigue un cuarto capítulo relativo a la legislación que enmarca y regula la actividad y últimos tres de análisis de datos provenientes de las entrevistas. Cada uno de ellos constituye una investigación en sí misma, y en su conjunto aportan al objetivo general del Trabajo Final de Maestría. Por último, se presentan las conclusiones y reflexiones finales que abren nuevas perspectivas de investigación. El documento finaliza con el listado de bibliografía consultada y referenciada en el trabajo.

Cabe aclarar que este estudio fue producto de un extenso y enriquecedor proceso de investigación iniciado en 2011 con la postulación al sistema de becas de la Universidad Nacional de Mar del Plata¹ y una inquietud personal sobre temas vinculados al sector público. Esta experiencia se dio además en el marco de mi participación en los proyectos de investigación del Grupo Turismo y Sociedad de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, espacio que contribuyó significativamente a mi formación gracias al intercambio y las discusiones con colegas y el aporte de cada una/o de ellas/os.

1

Categoría Iniciación. Denominación del Plan: *La consideración del turismo en las políticas públicas del Municipio de General Pueyrredón*. Período 2000-2010. Período: 2011-2013. Universidad Nacional de Mar del Plata.

Categoría Perfeccionamiento. Denominación del Plan: *Procesos de articulación interjurisdiccional en organismos públicos de turismo. Aportes para el análisis del turismo en Mar del Plata*. Período: 2013-2015. Universidad Nacional de Mar del Plata.

Categoría Formación Superior. Denominación del Plan: *Turismo y políticas públicas. El papel del Ente Municipal de Turismo en la construcción de la política turística marplatense*. Período: 2015-2016. Universidad Nacional de Mar del Plata.



Se espera que este trabajo sea un diagnóstico integrador que contribuya a la toma de conciencia y conocimiento sobre la situación actual de la política turística marplatense. En lo que respecta a la relevancia social, se considera que los resultados de esta investigación pueden convertirse en una herramienta útil e información valiosa para los diversos actores involucrados, al brindar un panorama de cómo se construye la política turística local, quiénes intervienen y de qué forma. Busca también favorecer la reflexión y concientización de los actores gubernamentales al momento de diseñar e implementar políticas y programas que apunten al desarrollo local del municipio, que impliquen el mediano y largo plazo, considerando al turismo como parte fundamental. Podría también abrir a la discusión y reflexión acerca de la ponderación del turismo dentro de la política local y la creación de instrumentos de gestión que mejoren la calidad, eficiencia y eficacia de la acción pública.

En lo que refiere a la pertinencia disciplinaria, el presente estudio intenta subsanar la inexistente producción científica sobre esta temática en dos planos. Desde lo empírico, en lo que refiere a estudios sobre la política turística marplatense, al generar un diagnóstico inédito de situación de la arena política vinculada al turismo y al rol del sector público en el escenario turístico local. Y a nivel académico, en tanto el abordaje teórico conceptual y la metodología a aplicar en esta investigación implican una revisión de los enfoques tradicionales aplicados al análisis de las políticas públicas, al incorporar la dimensión subjetiva e indagar sobre los aspectos relacionales de tales políticas, a partir de la consideración de la diversidad de actores en ellas involucrados. De este modo busca contribuir al campo disciplinar del turismo a partir de un abordaje socio-político que incluya la integración de conceptos y la articulación de métodos. A su vez, los resultados pueden constituir un antecedente sólido para futuras investigaciones sobre la temática, que tengan en cuenta el análisis de las políticas turísticas en un contexto amplio, ya sea para el estudio de otros casos o desde la construcción del conocimiento teórico.

Finalmente, resulta interesante explicitar cuáles fueron los valiosos aportes que el cursado de la Maestría brindó a esta investigación y en especial a mi trayecto formativo. A lo largo del trabajo es posible observar no sólo la aplicación de conocimientos teórico-conceptuales adquiridos o tratados en los módulos del posgrado, sino también los cuestionamientos disciplinares que se sucedieron durante la cursada en lo que refiere principalmente a la complejidad del fenómeno, con la intención de superar miradas ingenuas y favorecer una perspectiva crítica que tienda a enriquecer mi abordaje disciplinario. Específicamente en lo que refiere a la incorporación o replanteo de conceptos acerca de la actividad, las nociones de desarrollo integral y desarrollo local (Módulos 7 y 8), la planificación turística, sus herramientas y consideraciones (Módulo 9), así como lo relativo a la gestión pública del turismo (Módulo 11), la política del turismo (Módulo



6) y la vinculación entre el Estado y el sector privado (Módulo 12) han sido contribuciones claves para la elaboración de este Trabajo Final de Maestría. Asimismo, todo lo relativo a los nuevos modelos interpretativos, enfoques alternativos y revisiones críticas sobre el devenir de la actividad (Módulo 1) y la actualidad del saber científico disciplinar (Módulos 2 y 21) me han permitido cuestionar lo “establecido”.

Por todo ello, la invitación es a adentrarse en este trabajo, producto de años de esfuerzo y crecimiento personal, para analizar juntos los planteamientos políticos del desarrollo reciente del turismo en Mar del Plata. Es mi deseo contribuir de manera significativa al estudio del turismo, a la mejora de la gestión pública de este Municipio y a esta ciudad-destino que tanto quiero.

CAPÍTULO 1



MARCO
CONCEPTUAL



CAPÍTULO 1: El rol del Estado en el desarrollo del turismo

Este primer capítulo pretende hilvanar conceptos provenientes del campo del turismo, de la ciencia política y de la administración pública, con la intención de generar un marco interpretativo que permita comprender el caso que se aborda. Esto, desde una postura epistemológica que implica contemplar el turismo no sólo como objeto de estudio sino desde el desafío de desarrollar marcos teóricos elaborados a partir de los aportes y perspectivas que brindan otras disciplinas. Esta amalgama de conocimientos y procesos críticos de pensamiento enriquecen las reflexiones y resultan apropiados para estudiar temas complejos como es el binomio turismo-política.

Tal lo expuesto, se inicia el apartado con la vinculación entre Estado, políticas públicas y desarrollo, entendiendo al Estado como un actor social que, a partir de sus políticas, puede promover el desarrollo de su territorio. Luego se reflexiona acerca de cómo el turismo, a partir de la posguerra, fue adquiriendo mayor protagonismo en las agendas de los gobiernos, aunque no necesariamente del mismo modo en todos los países, dando cuenta de una importante diversidad de miradas acerca del fenómeno. Estas cuestiones, como se observará posteriormente, indican una postura por parte del Estado hacia la actividad turística, lo que se expresa a través de las políticas públicas específicas hacia el sector, emanadas de los organismos públicos creados para tal fin. Se evidencia en este apartado que el lugar que ocupe el turismo dentro de la administración pública estará determinado por la visión que se tenga sobre el fenómeno, sus impactos y potencialidades.

El rol del Estado y su contribución al desarrollo

En el marco del paradigma del desarrollo local, es posible identificar al menos dos cuestiones que constituyen algunos de sus aspectos centrales: la idea de endogeneidad de las iniciativas y la necesidad de que exista involucramiento de actores locales en la organización y gestión del territorio (Barbini, Cruz, Roldán & Cacciutto, 2012; Arocena, 2006). Madoery (2001) plantea que “estamos transitando el paso de una concepción del desarrollo asistido de manera exógena al territorio, por políticas de los gobiernos centrales e influjos externos, hacia otra visión del desarrollo generado endógenamente” (p. 201) y sostiene que en esta nueva visión el concepto de desarrollo se entiende como algo “construido a partir de capacidades relacionales de los actores personales e institucionales locales, de la proximidad no sólo geográfica, sino fundamentalmente, organizativa e institucional” (p. 201). Esta mirada enfocada en lo local, en



lo endógeno, implica necesariamente encontrar nuevas formas de concebir a los responsables del cambio y la toma de decisiones. En el marco de esta teoría, la identificación de los actores claves estratégicos y el conocimiento de las interacciones que se suceden entre ellos permanentemente, se torna imprescindible para conocer y proyectar la dirección y el rumbo que tendrá el territorio.

Se entiende por actores sociales a aquellos individuos, grupos o instituciones que ocupan un lugar y actúan en una escena social. La clasificación tradicional los agrupa según la finalidad y naturaleza de sus instituciones, y distingue entre el sector público, el privado y el tercer sector o las organizaciones de la sociedad civil. Tanto Arocena (2006) como Zapata Campos (2003), complementan este concepto con la idea de agente, poniendo de manifiesto el poder que éstos tienen para generar cambios en su espacio y la capacidad que poseen para intervenir en la toma de decisiones. Esto hace que sean considerados estratégicos en los procesos políticos en función de sus conocimientos, recursos y capacidades de poder. Así, estos actores-agentes se convierten en posibles portadores de propuestas que tiendan a capitalizar mejor las potencialidades locales; es decir, que realicen un aporte al desarrollo local, participando en la formulación de normas, reglas y funciones, teniendo parte activa y protagónica en la realidad social y en la dirección de la toma de decisiones de la sociedad. Arocena (2006) además asegura que la presencia de este tipo de actores-agentes del desarrollo local es condición decisiva para el éxito de los procesos de desarrollo local.

En este contexto, para alcanzar políticas de desarrollo eficaces es necesario procurar la intervención de diversos actores sociales, propiciando espacios de consensos, cooperación y complementariedad. Estos planteos se asocian directamente al concepto de gobernanza, que estudia los procesos de distribución del poder político y la toma de decisiones en una sociedad e implica una nueva modalidad de dirección de la sociedad en la que se visibilizan constantemente las negociaciones, los acuerdos, los intereses, las prioridades, los niveles de participación y la distribución del poder. Según Whittingham (2010) la gobernanza refiere a las interacciones entre los distintos actores políticos (el Estado, la Sociedad Civil y el sector privado), teniendo en cuenta sus principales intereses y las diferencias en los roles atribuidos a cada uno de ellos. Este nuevo proceso directivo de la sociedad genera nuevas posibilidades para pensar “lo público” –entendido en sentido amplio-. La autora acaba definiendo la gobernanza como las...

...relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser



caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales. La forma e interacción entre los diversos actores refleja la calidad del sistema y afecta a cada uno de sus componentes; así como al sistema como totalidad (p.222).

En este mismo sentido, Kooiman (2004) considera indispensable que la política se construya en procesos de gobernanza, al afirmar que:

...ningún actor por sí solo (...) tiene el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados. Ningún actor tiene una perspectiva suficiente para utilizar eficientemente los instrumentos necesarios. Ningún actor tiene un potencial de acción suficiente para dominar de forma unilateral (p.61).

Este nuevo paradigma político caracterizado por la creciente necesidad de coordinación entre múltiples actores sociales no hace obsoletas las funciones gubernamentales (Chain, 2007). Los nuevos escenarios y contextos presentan problemáticas distintas y requieren consecuentemente que los gobiernos abandonen su función tradicional de líder y decisor unilateral para ejercer un rol más de orientador y coordinador, velando por el bien común. Esto no implica minimizar el rol del Estado, sino más bien abandonar la idea de Estado jerárquico para conducirlo a uno más vinculado a la facilitación de las interacciones entre actores sociales y de acompañamiento en los procesos de desarrollo, lo que implica que “las autoridades políticas tienen que ser fuertes, pero no omnipotentes” (Mayntz, 2001, p.3). Así, la gobernanza no quita centralidad al Estado ni desestima su acción, sino que redefine las estrategias de acción, de una manera más conveniente, eficiente y consensuada que tienda a garantizar el éxito de las acciones. Resulta por tanto imposible negar el rol protagónico que aún posee el sector público, como actor del desarrollo en la medida que se espera que su intervención y sus políticas busquen planificar, coordinar, facilitar, impulsar, convocar, articular, moderar y catalizar las iniciativas que impactan en el desarrollo de los territorios y definen en gran medida su porvenir (Rofman & Villar, 2005; Ruano De la Fuente, 2002; Corbo & Barbini, 2011).

Las políticas públicas como herramienta del Estado

Según Bosch y Olivares (2006) al Estado “le compete la responsabilidad de intervenir en la solución o mitigación de todo tipo de problemas, cuestiones o asuntos relacionados con la sociedad, a partir de la definición de políticas públicas” (p.94). Por lo tanto, la herramienta con la que cuenta para actuar sobre un territorio es la elaboración e implementación de políticas públicas. Existe en la literatura científica una amplísima cantidad de definiciones de este concepto. Las mismas oscilan entre un extremo más filosófico que las asocia con los marcos de



ideas o valores que preceden a las decisiones (Brooks, 1989), hasta un nivel de concreción mayor vinculado directamente a las acciones u omisiones, a partir de las cuales es posible inferir la intencionalidad o direccionalidad de las políticas; y por medio de ello (re)conocer los valores que subyacen o preceden a dichas acciones (Oszlak, & O'Donnell, 1981; Tamayo Sáez, 1997; Hall & Jenkins, 2004; Dye, 2008).

Si bien, en la mayoría de las definiciones sobre políticas públicas confluyen ciertas notas características, en el presente estudio se opta por la definición elaborada por Oszlak y O'Donnell (1981), quienes determinan que la política es el conjunto de acciones y omisiones (omisión deliberada) que manifiesta una determinada modalidad de intervención del Estado (toma de posición/postura) en relación a una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil (asunto socialmente problematizado). De dicha intervención puede inferirse cierta direccionalidad, orientación normativa, que afectará indefectiblemente el curso de la problemática en cuestión. Del mismo modo, la inacción o falta de políticas explícitas por parte del gobierno sobre determinados asuntos también da cuenta de la postura del Estado de no involucrarse en esos temas, abandonándolos a su propio curso o a la intervención de otros actores.

Sin embargo, es preciso comprender que el análisis de las políticas no debe reducirse al estudio de una única acción concreta, sino que para generar conclusiones válidas es preciso considerar una serie de decisiones, vistas como proceso gradual de marchas y contramarchas, en donde se identifiquen los juegos de poderes, las razones y consecuencias de dicha decisión, entre otras cuestiones. Esto significa que no es adecuado considerar un hecho de manera aislada, sino en su contexto, con las implicancias e intenciones que cada actor (en este caso el Estado) quiera otorgarle, y pasándolas por el tamiz de su propia escala de valores y el de la sociedad en la que se encuentra:

La política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada sino un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que, observadas en un momento histórico y en un contexto determinado, permiten inferir la posición predominante del estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad (Oszlak, y O'Donnell, 1981, p.113).

En consonancia con lo anterior, Salazar Vargas (2008) plantea la necesidad de comprender cada toma de decisión en su totalidad, incluyendo no sólo los resultados sino un análisis más completo del proceso desde una perspectiva más longitudinal:



...la política pública es tanto lo que el Estado dice como lo que el Estado hace, esto es tanto las formulaciones como las acciones mismas que desarrolla el Estado. Lo anterior implica entonces que cuando se busca analizar una política pública, se vuelve necesario indagar y estudiar qué sucedió en su origen, cómo, cuándo y por qué se incluyó en la agenda gubernamental, cómo se formuló, cómo se implementó y cómo se evaluó (p.141).

Con fines académicos, desde la Ciencia Política se propone una separación en fases del proceso de políticas públicas para su mejor comprensión, análisis y abordaje (por citar algunos autores: Subirats, 1994; Tamayo Sáez, 1997; Acuña y Repetto, 2001; Díaz; 1998). Se establecen por lo general cuatro grandes etapas que implican una secuencia lógica que no puede ser alterada, aunque sí revisada en esta dinámica de ajustes y mejoras. Estas fases son: Definición de los problemas públicos (identificación de los problemas e inclusión en la agenda), Formulación de las políticas públicas (establecimiento de alternativas y posterior decisión en base a objetivos y prioridades), Implementación de las Políticas Públicas (puesta en práctica) y Evaluación (valoración posterior a las acciones). A esta división tradicional, Acuña y Repetto (2001) añaden un elemento diferencial para lograr un análisis más integral y dinámico, al proponer un enfoque basado en lo relacional, institucional e interactivo. De este modo se reconocen en el análisis los modos de participación, los intereses y la heterogeneidad y fragmentación dentro del Estado, al estudiar las complejas y conflictivas interacciones recíprocas entre actores estatales. Estos aspectos permiten comprender que las tomas de posición al interior del Estado pueden no ser unívocas, homogéneas ni permanentes entre todas las unidades que componen el sector público. Comúnmente se presupone la existencia de una cierta coherencia intencional al interior del Estado, sin embargo, incluso detrás de una política común llevada a cabo entre varias dependencias públicas pueden existir conflictos entre áreas y disputas internas de poder, según los intereses y prioridades de cada actor gubernamental y su propia identidad, voluntades, autonomía y capacidad de influir en el proceso de toma de decisiones. Así lo expresa Salazar Vargas (2008):

...el análisis de políticas públicas trabaja con un supuesto teórico-metodológico muy importante: considera al Estado como una organización social compleja, al interior de la cual hay conflictos. No es una entidad sin fisuras que funciona en forma monolítica, unificada y armónica; por el contrario, alberga en su interior los mismos conflictos de la sociedad, las mismas contradicciones que se observan en el conglomerado social, las disímiles y muchas veces contradictorias fuerzas y la diversidad de intereses presentes en todo sistema social, lo cual inevitablemente incide en los procesos de ejecución de



las políticas públicas. El aparato estatal es una arena perfectamente empapada de conflictos sociales y políticos como elemento normal y forma de ser, funcionar y decidir (p.138).

Hasta aquí se observa claramente que las acciones u omisiones son manifestaciones políticas. Sin embargo, no deben dejar de considerarse los posicionamientos políticos presentes en los discursos y en las normas, incluso cuando no lleguen a materializarse o reglamentarse respectivamente. Si bien no en todas las ocasiones los relatos devienen en acciones concretas, sí dan cuenta de las líneas de pensamiento que guiarán las acciones del sector público. De este planteo surge una de las clasificaciones de política más comunes y básicas, que las divide entre la política real o implícita y la política enunciada o explícita. La real es aquella que se observa a partir de los hechos concretos sucedidos y que impactan en una determinada realidad y con una determinada dirección; la enunciada en cambio proviene del discurso, y es la que el Estado expresa, anuncia o proclama, pero que no necesariamente se materializa. En este contexto, evaluar los objetivos declarados en los discursos y plataformas de cada gobierno y considerar las promesas, prioridades, inclinaciones y preferencias que dicen perseguir, también es parte del análisis.

Es posible sintetizar todo lo planteado hasta el momento apelando a una afirmación de Aguilar Villanueva (1992, b), quien sostiene que:

...una política es, en un doble sentido, un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones (p.25).

Este planteo de los discursos y plataformas políticas se encuentra íntimamente ligado al concepto de agenda de gobierno o agenda institucional, la cual hace referencia a los asuntos presentes en la realidad social que acaban siendo objeto de acción pública. Así, resulta crucial su abordaje por tratarse de una selección de temáticas que no es objetiva, como tampoco ingenua la intención de abordar esa problemática y descartar otra (Velasco González, 2008b). Tal como plantea Puccio (2009): “Saber acerca de la selección del problema, la definición del mismo y la selección de medios provee una información sobre el gobierno, y de allí la importancia de su estudio” (p.6).

Para Díaz (1998), la agenda de políticas públicas “consiste en el elenco de cuestiones priorizadas sobre las que se han de poner en marcha procesos sociales de encadenamientos y



entrecruzamientos decisorios, concretados en acciones y omisiones de actores sociales y fundamentalmente estatales” (p.12). Aguilar Villanueva (1992, a) y Oszlak y O’Donnell (1981) definen la “agenda de políticas públicas” como un conjunto de problemas socialmente relevantes derivados de la “agenda pública” (es decir de lo que la sociedad considera importante) y que son tomados como asunto de intervención por parte de funcionarios y políticos.

Además de la agenda gubernamental, es posible identificar otros elementos centrales en el análisis de políticas públicas en los cuales también se plasman las prioridades del gobierno. Velasco González (2013) los divide en instrumentos organizativos (refieren al entramado institucional), planes y programas (entendidos como los resultados de los procesos de planificación que buscan transformar la realidad), instrumentos normativos (incluyen las leyes y ordenanzas que ordenan, condicionan, fomentan y/o son el marco para el desarrollo del turismo), instrumentos financieros (principalmente relacionados con la asignación presupuestaria) y acciones de comunicación (que permiten aprovechar la posición del Estado como líder social para concienciar sobre determinados problemas y fortalecer determinados valores). La autora sostiene que:

...no todos [los instrumentos de política] tienen por qué ser utilizados, ni por qué usados al mismo tiempo, aunque (...) parece que la combinación de varios suele ser más fructífera que el empleo de sólo algunos de ellos. Esto se explica porque cada instrumento tiene un carácter peculiar y está relacionado con un objetivo específico que puede ser perseguido por un gobierno a través de la política (Velasco González, 2011, p.966).

En este mismo sentido, se observa que para concretar y materializar las decisiones políticas y satisfacer sus fines, el Estado se vale de la administración pública. Ésta constituye la parte operativa del sector público, y es la encargada de traducir esos lineamientos políticos en acciones concretas, de la manera considerada más conveniente y estratégica según los agentes públicos. Según Benseny (2006) el...

...sector público hace referencia al conjunto de órganos y personas revestidas de poder para expresar la voluntad del Estado y hacerla cumplir a través de los mecanismos de la administración pública, siendo ésta quien da vida a las estructuras e instituciones que conforman el Estado, mediante procedimientos y procesos sistematizados que ponen en acción al gobierno y a las personas que lo integran (p.113).



La actividad que ejerce el Estado y que le es propia se rige por el Derecho Administrativo, definido como el estudio del ejercicio de la función administrativa, que se ocupa de reglamentar quién ejerce la función, cómo y con qué fundamento, con qué medios y fundamentalmente hasta dónde y con qué limitaciones se la ejerce (Gordillo, 2017).

La administración pública está compuesta por un conjunto de organismos centralizados o descentralizados que componen la rama ejecutiva del gobierno, así como por procedimientos específicos y funciones administrativas que llevan a cabo dichos organismos, vinculados a cuestiones de planificación, organización, personal, finanzas, métodos de trabajo, entre otros aspectos. Los organismos de la administración pública pueden adquirir distintas figuras, encontrándose entre las más habituales los ministerios, las secretarías y subsecretarías, las direcciones, etc. Esto, como se ha visto, también es producto de decisiones políticas del gobierno de turno.

En síntesis, se observa que las políticas públicas en general son el resultado de un complejo tejido o red de relaciones recíprocas entre diversos actores del sector público, inmersos en una sociedad que a su vez la influye. Esto implica:

...entender la política pública como proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad, que bajo formas institucionalizadas y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica) al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad (Díaz; 1998, p.7).

La intervención del Sector Público en el escenario turístico

En el marco de la nueva concepción del desarrollo, mucho más integral, participativa y endógena, el turismo se constituye como un ámbito propicio para convertirse en dinamizador social y motor de desarrollo en la medida que sea gestionado de manera sustentable. Barbini, Cruz, Roldán y Cacciutto (2012) plantean que:

Ante esta visión del desarrollo local, es posible pensar que el turismo, como actividad socioproductiva, pueda llegar a generarse a partir de acciones endógenas tendientes a generar un desarrollo integral de aquellos territorios en donde hasta el momento no se lo había pensado como una opción desde la comunidad local en su conjunto, ya sea por poseer otras actividades económicas principales, por el desconocimiento del potencial de determinados recursos naturales y culturales, entre otras causas (p.125)



y agregan:

En lo que respecta a las visiones sobre el turismo y sus formas de desarrollo (...) se observa la búsqueda de una visión cada vez más holística a partir de enfoques que privilegian la sostenibilidad, endogeneidad, participación de las comunidades locales y responsabilidad de los turistas (p.128).

Sin embargo, el turismo no siempre ha sido considerado un tema relevante para los Estados sino hasta hace relativamente poco; recién a mediados del siglo XX se reconoce su auge y potencial a nivel mundial (Corbo y Biasone, 2018). A partir de la década del '50 los Estados modernos comienzan a posar su mirada sobre este fenómeno e intervienen en él, debido principalmente a las implicancias económicas que el turismo ocasionaba en sus territorios. En un primer momento, se lo consideró por su grado de contribución al crecimiento en términos de generación de empleo, renta, ingreso de divisas, efecto multiplicador del gasto turístico, entre otros. Posteriormente, el sector público debió intervenir para revertir o compensar los fallos de mercado que la actividad producía y que comenzaban a divisarse con el paso del tiempo. Estas visiones tradicionales del posicionamiento del Estado frente al turismo vinculadas exclusivamente a cuestiones económicas aún se encuentran vigentes en muchos países, aunque han sido criticadas por desconocer los efectos sociales, ambientales y culturales que también son producto de dinámicas que se suceden a partir del turismo.

En la actualidad ya no se discute la competencia del sector público para participar de algún modo en el devenir del turismo, sino que se cuestiona el tipo o grado de intervención estatal, lo que dependerá del sistema o régimen político, de la organización político-administrativa de cada país, de la ideología del partido gobernante, del grado de desarrollo general y turístico y de la visión que se tenga acerca del fenómeno, los recursos disponibles y el peso específico concedido al turismo en los fines del Estado (Ivars Baidal, 2006).

En este contexto, es posible identificar diferentes actitudes que el Estado puede adoptar frente a la actividad turística. Lickorish (1994) las clasifica en dos tipos: una activa y otra pasiva. Al igual que sucede con las políticas públicas en general, el Estado puede tomar como postura el actuar o no en materia turística. En este último caso, nos referimos a un rol pasivo por parte del gobierno cuando éste ejecuta una acción que puede tener implicaciones para el turismo, pero no está específicamente intencionada. Así, el rumbo que tome la actividad quedará definido por las acciones aisladas de cada uno de los actores sociales ajenos al sector público turístico pero que de un modo u otro influyen en el turismo, lo que implicaría lógicamente carecer de planificación y coordinación. Lickorish (1994) lo fundamenta del siguiente modo:



El gobierno a nivel nacional, y la autoridad local al nivel del destino específico, necesitarán una política turística explícita (...) la cual debe ser claramente establecida. (...) Si no existe una política general de turismo cada departamento o agencia del gobierno reaccionará a la incidencia del turismo de acuerdo a su propio criterio de objetivos (pp. 126-127).

Por su parte, un rol activo indica una acción deliberada para favorecer el turismo desde el Estado. Esta modalidad supone el reconocimiento por parte del gobierno de las necesidades específicas del sector turístico y deja de manifiesto la necesidad de participar activamente para el logro de los objetivos declarados. Este rol activo puede asumir dos modalidades: la gerencial, que implica el apoyo legislativo y de organización necesario para lograr sus objetivos, mediante un involucramiento específico y selectivo; y la de desarrollo, en donde el sector público toma un papel operativo dentro del turismo, a causa de razones ideológicas o como respuesta a una falta de voluntad e iniciativa por parte del sector privado.

Desde hace ya un tiempo, algunos autores como Zapata Campos (2003), Acerenza (2006), Ivars Baidal (2006) y la Organización Mundial del Turismo (1999), han ampliado las capacidades de intervención del Estado en torno a la actividad turística y señalan algunas funciones que son responsabilidad del sector público. Entre las principales se destacan la coordinación, la planificación, la regulación – siendo ésta una función exclusiva del Estado-, el fomento y la inversión, la promoción y la gestión directa de la oferta turística.

Desde este marco conceptual, se considera deseable y de vital importancia favorecer el involucramiento del Estado en el desarrollo del turismo, por tratarse de uno de los actores decisivos al momento de determinar la orientación y la modalidad que adoptará la actividad, valiéndose para ello de un poder legítimo para llevar a cabo sus decisiones, proporcionar estabilidad, infraestructura, un marco jurídico deliberado y un entorno financiero, que favorezcan el desarrollo local y el bienestar de los habitantes. Independientemente de cuál sea el sistema político, las actitudes cambiantes con respecto a la orientación del mercado, o la propuesta conceptual sobre la gestión de destinos, resulta indiscutible que los actores públicos juegan un papel indispensable para el éxito del desarrollo turístico (Lickorish y Jenkins, 1997; Velasco González, 2008a; Blas y Jacinto, 2016). Velasco González (2013) asegura que: “El gobierno es, pues, el encargado de impulsar y coordinar las grandes decisiones políticas, ejercer la representación simbólica, tomar la iniciativa política principal, desempeñar el liderazgo social, gestionar las crisis y dirigir, coordinar y supervisar los servicios de las administraciones que le auxilian en su cometido” (p. 485). Por su parte, Wallingre y Villar (2014) subrayan el papel



preponderante del sector público dentro del ámbito turístico, al asegurar que “la gestión de los destinos turísticos es una tarea dinámica y sumamente compleja que demanda de la participación de un gran entramado de actores, entre los que se destacan los estatales y, particularmente, los gobiernos locales” (p.9).

Como se mencionó anteriormente, entre las nuevas funciones o tareas asumidas en los últimos años por los Estados, el turismo ha adquirido un rol significativo dentro de la acción pública de varios países. Esto implicó la creación de organismos oficiales de turismo, entendidos como aquellos organismos públicos que representan la organización estructurada del Estado responsable de la conducción y coordinación del sector turístico, de la política y planificación turística y del marco normativo tendiente a la optimización del desarrollo del turismo (Organización Mundial del Turismo, 2014; Acerenza, 1991).

Entre los diversos organismos o dependencias encargados de diseñar, instrumentar y ejecutar las políticas específicas para el sector turístico es posible hallar Ministerios, Secretarías, Departamentos, Direcciones, Oficinas, Comisiones, entre otros (Acerenza, 1991; Wallingre y Villar, 2014). Tanto la jerarquía asignada como la ubicación expresan la visión y la relevancia que se le otorga al turismo como cuestión estratégica dentro de las políticas de cada gobierno (Acerenza, 1991; Lickorish & Jenkins, 1997; Zapata Campos, 2003; Wallingre y Villar, 2014). Existe una multiplicidad de combinaciones o realidades que se observan en los distintos ámbitos del Estado, que incluyen desde la creación de ministerios o secretarías específicos de turismo que revisten al área de una autonomía particular; hasta la dependencia o subordinación respecto a un organismo mayor que la contiene, como por ejemplo el de Producción, Industria, Comercio, Desarrollo, entre otras; también puede darse la “fusión” en una misma dependencia del área de turismo con otras consideradas afines –por ejemplo suele asociársela con cultura, deporte y ambiente-. De una u otra forma, la decisión de crear, eliminar, modificar, unificar o elevar en jerarquía un organismo da cuenta de una posición política respecto a dicha área.

Otro aspecto importante a considerar son los objetivos, funciones y competencias que se le asignan a cada área u organismo, ya que éstas determinan su razón de ser y su capacidad e injerencia. Estos aspectos, a pesar de su variabilidad según el color político partidario, representan cuestiones fundacionales y por ello la importancia de su consideración. Si bien la diferencia conceptual entre lo que se entiende por objetivos de creación, funciones y competencias puede resultar sutil, estos conceptos no refieren exactamente a lo mismo y es preciso aclarar cada uno de ellos. En los objetivos de los organismos públicos de turismo se encuentran los motivos de su creación, y suele observarse un común denominador referido a



cuestiones como la estimulación y desarrollo de la actividad, la definición de la política turística y la promoción del destino (Acerenza, 1991). En un principio, los organismos limitaban su esencia y actuación exclusivamente a las campañas de promoción. En la actualidad se visualiza que la complejidad que implica la gestión de un destino, exige abandonar el papel pasivo y regulador de la actividad, superar la tarea de promoción como único interés y encarar tareas relacionadas con la planificación estratégica, la gestión de la calidad, la innovación tecnológica y el conocimiento (Secretaría de Turismo de la Nación, Argentina, 2009).

En lo que respecta a las funciones y competencias, Gordillo (2017) asegura que:

...no debe confundirse la competencia (...) con el `complejo de atribuciones otorgadas al órgano'; en otros términos, la competencia no designa al conjunto de actividades que pueden imputarse a un órgano estatal, sino sólo el conjunto de actividades que el órgano puede legítimamente realizar. Así la competencia es el conjunto de facultades que un órgano puede legítimamente ejercer, en razón de la materia, el territorio, el grado (posición dentro del orden jerárquico) y el tiempo (p. 9).

Para Acerenza (1991), existen competencias de dos tipos: las administrativas y las jurisdiccionales. Las primeras refieren a la facultad que tiene un organismo para conocer sobre su materia específica en relación con otros órganos administrativos del Estado. Por ello puede suceder que, en ocasiones, dada la complejidad del fenómeno turístico, haya acciones que excedan el marco de competencias propias del área. Las segundas hacen referencia al ámbito espacial en el cual aplica sus actos de autoridad y pueden dividirse entre las competencias propias o exclusivas y las concurrentes. Según Villar (2014):

...las primeras se presentan cuando corresponden a uno solo de los tres niveles del Estado, como es el caso de las relaciones exteriores para el nivel nacional o el poder de policía municipal para los de tipo local. Las segundas, aparecen cuando dos o los tres niveles estatales tienen la facultad legal de intervenir (p.45).

En Argentina, por tratarse de un Estado federal, la actividad turística forma parte de las competencias concurrentes que comparten los diferentes niveles gubernamentales, y ello se observa en la convergencia de políticas, normativas, organismos, actores y planes entre el Estado nacional, provincial y municipal (Schenkel & Almeida García, 2015; Del Busto, 2014; Jefe de Gabinete de Ministros, 2006).

Las funciones, por su parte, son aquellas que cada gobierno establece como necesarias para cumplir sus fines. Es posible identificar ciertas funciones típicas en los organismos públicos de



turismo, como son la promoción, la planificación, la coordinación, la asistencia al turista, la investigación o análisis de estadísticas, la organización de eventos, la formación, concientización o educación de recursos humanos, entre otros. Benseny (2005) retoma lo planteado por la OMT (1999) y por Boullón (1990), y establece como funciones aquellas relacionadas a la formulación de una política de desarrollo turístico, la coordinación de instancias de planificación y la coordinación con otros organismos oficiales, la articulación entre los sectores público, privado y tercer sector social, la formulación del marco normativo pertinente, la promoción, la elaboración de estadísticas e investigaciones, la educación y capacitación y la concientización acerca de la complejidad del turismo.

Comprender la lógica de la gestión pública es un paso indispensable para cualquier tipo de análisis que se pretenda hacer sobre el Estado. Esto requiere no sólo conocer la terminología, las estructuras y las posibilidades, sino también reconocer las limitaciones que se dan en la práctica que complejizan el análisis de este tipo de cuestiones:

...trabajar en el sector público no es sencillo. No existen objetivos claros, ni fáciles de determinar; la obtención de recursos y su gasto está sometida a muchas restricciones; la gestión de los recursos humanos carece de mecanismo de motivación y, sobre todo, la labor se desempeña en un entorno político cuya lógica y plazos determinan de manera intensa la actividad (Velasco, 2013, p.492).

Políticas públicas turísticas. Conceptualización y condicionantes

Habiendo desarrollado hasta aquí una aproximación a las políticas públicas y las competencias que corresponden al Estado en relación al escenario turístico, es oportuno abordar las políticas públicas turísticas.

Como se mencionó previamente, aún hoy gran parte de las conceptualizaciones responden al paradigma imperante que asocia al turismo pura o exclusivamente a sus implicancias económicas. Superar o trascender esta mirada sesgada requiere de un camino más integrador y transversal:

...no parece (...) recomendable considerar a la política turística como un capítulo de la política económica de un país, como tampoco lo sería considerarla un capítulo de la política cultural o medioambiental. Esto reduce el enfoque del análisis y no permite explicar algunos de los problemas más persistentes que se arrastran en este ámbito de decisión pública (...) (Velasco, 2011, p.954).



El lugar que fue adquiriendo el análisis crítico y la visibilidad creciente de estos planteos en el ámbito científico/académico, colaboró en revertir la escasez teórica que se observaba en torno a la política turística. Esto tuvo, según Fayos-Solà (2004), consecuencias en la práctica, en tanto la política turística solía asociarse a simples 'listas de tareas', con énfasis en las de tipo promocional. Según este autor, "sólo en pocas ocasiones aparecen políticas explícitas (...) y aún en estos casos se carece casi siempre de una metodología subyacente para estructurar, priorizar y cuantificar las acciones y sus efectos" (Fayos-Solà, 2004, p. 222).

Esta situación interpela a los estudiosos y gestores del turismo para reconsiderar la forma en que éste es entendido dentro de los procesos de toma de decisión en un destino turístico. Capanegra (2006) justifica la necesidad de incluir al turismo como objeto de política pública dada la importancia que posee como generador de beneficios económicos, políticos y culturales. Lickorish (1994), para la década de los '90, planteaba la relevancia de contar con una política turística integral, en la cual sean considerados y estén efectivamente involucrados todos los actores estatales con relativa influencia en la toma de decisiones vinculadas al turismo local. En esta misma línea, Fayos-Solà, Moraleta y Mazón (2012) elaboran su propia definición de política turística, y la asocian a...

...todas aquellas decisiones públicas (inclusive público-privadas) que se adoptan con la intención de intervenir en el sector turístico, directa o indirectamente, con objetivos meramente sectoriales o bien transversales/globales, considerando en todo caso, qué decisiones en otros ámbitos competenciales del Estado y por parte de otros actores tendrán también influencia en este sector (p.43).

A diferencia de estos planteos, Velasco González (2013) no considera los posicionamientos que aparecen exclusivamente en los discursos o que no son deliberadamente planificados: "una política turística no es cualquier acción pública en materia de turismo, no es la intención política de trabajar en el tema del turismo, ni siquiera la aprobación de una norma para el sector" (p.472) y afirma que para que exista una política turística tienen que confluir diversos elementos, esto es, que existan acciones intencionadamente coherentes, que su diseño esté apoyado o respaldado por la previsión de recursos, que haya sido impulsada por un actor público formal, y por último que existan objetivos y acciones concretos que permitan conocer las metas que se proponen alcanzar en un plazo determinado y un programa de actuaciones con una vocación de intervención global en el turismo. Si bien éste es un planteo interesante y muy bien fundamentado, analizar las declaraciones, discursos o políticas enunciadas por parte de representantes (o futuros representantes) del Estado también forma parte del análisis político



que debe ser considerado y analizado en tanto propuesta o promesa basada en un conjunto a valores que guían las acciones frente a una problemática o cuestión. El planteo realizado por la autora está en relación a los elementos indispensables para que exista una política turística de tipo integral. Aquí lo que se plantea es la necesidad de analizar de manera combinada los intereses explícitos e implícitos de las diversas áreas del Estado respecto del turismo, que se desprenden de las acciones y omisiones del Estado, pero también de los discursos que son reflejo de su posicionamiento.

En lo que respecta al diseño y formulación de la política, según Velasco González (2013) los objetivos que tradicionalmente persiguen las políticas turísticas son la planificación del desarrollo turístico, la ordenación del sector, el fomento o estímulo de la actividad, la comunicación y venta del destino y la formación. Los temas de agenda dependerán de la concepción que cada gobierno tenga del fenómeno, del poder e injerencia de los múltiples actores involucrados y de los efectos a nivel social, cultural, económico y ambiental que el turismo tiene en cada territorio.

En este punto resulta interesante destacar la labor crucial que desarrollan los organismos públicos de turismo a nivel local, dado que es en los destinos, con coordenadas específicas como plantea Monfort Mir (2000), donde se produce el hecho turístico. Bosch y Simonelli (2003), refiriéndose al desarrollo local aseguran que “es importante el poder político que tenga el organismo oficial de turismo en el ámbito municipal, ya que es el encargado de promover, encauzar, coordinar y consensuar políticas, programas y proyectos tendientes a llevar adelante el proceso del desarrollo de la actividad a escala local” (p.39) y sostienen que los municipios turísticos “deben contar con recursos institucionales-administrativos, técnicos, presupuestarios y humanos, que permitan conformar una verdadera unidad de gestión del desarrollo local” (p.39), lo que requiere de una coordinación hacia el interior de la propia organización municipal, con aquellos sectores cuyas decisiones afectan al turismo por tratarse de áreas mutuamente influyentes y determinantes. A estas cuestiones se suman aquellas referidas a las administraciones públicas nacional y provincial, que repercuten igualmente sobre el ámbito de actuación local, sea porque el destino supera el nivel territorial del municipio, o porque las políticas concretas de los organismos supralocales inciden sobre el centro turístico.

En la práctica, esta intrincada conexión, eleva la complejidad del análisis por la distribución del poder y genera una sensibilidad respecto a otras políticas (Ahués, 1997). Ello obliga a analizar las políticas de manera concatenada, en relación a otras políticas de modo de no acotar la mirada a la acción de los actores pertenecientes al turismo local. Los estados locales no actúan en



solitario, sino que son permeables a lo que sucede en su contexto. La política turística no es creada ni implementada en un vacío social, político y cultural, y depende de una multiplicidad de factores como la estructura del sector turístico, la capacidad de intervención del Estado y la ideología imperante, entre otras cuestiones (Schenkel & Almeida García, 2015; Capanegra, 2006; Yepes Piqueras, 2002).

Dada la naturaleza transversal y compleja de las problemáticas que refieren al turismo, resulta indispensable plantear respuestas o propuestas que impliquen distintos niveles, direcciones y escenarios, y por ende acciones conjuntas y coordinadas entre áreas y jurisdicciones para su mejor funcionamiento, promoción y sostenibilidad. Estas relaciones que se dan en sentido horizontal y vertical se denominan relaciones intra e intergubernamentales, respectivamente. El primer caso corresponde a las políticas multisectoriales, es decir aquellas que se dan en un mismo nivel de gobierno entre diferentes áreas o sectores. Así, es posible afirmar que en el diseño e implementación de las políticas turísticas municipales no sólo deben considerarse las áreas estrictamente turísticas, sino todas aquellas que, a través de su acción u omisión, su participación o desinterés, repercutan de alguna manera en el campo turístico (Corbo & Barbini, 2011). El segundo caso refiere a la coordinación entre instituciones de gobiernos de distinto nivel jurisdiccional. Ahués (1997) asegura que el turismo presenta una fuerte sensibilidad en relación a las políticas que deciden e implementan las autoridades públicas de los distintos niveles de gobierno, afectándolo positiva o negativamente, o en ciertos aspectos, tanto de forma directa como indirecta. Así, todo estudio que intente indagar sobre las políticas turísticas a nivel municipal, deberá considerar no sólo aspectos locales, que responden a características del territorio en el que se emplaza, sino también dimensiones más abarcadoras, que lo influyen y condicionan, como son las decisiones y acciones de los gobiernos provincial y nacional. Se configuran así cuestiones transversales, cuyas causas y efectos se encuentran interrelacionados o mutuamente determinados, y se impone una forma más relacional en el ejercicio del poder (Covarrubias Moreno, 2007). De este modo, surgen autores como Agranoff (1997) que sostienen la necesidad de asegurar la coordinación de las acciones de los distintos actores gubernamentales.

Frente a este complejo entramado de relaciones, mutuamente influyentes, queda en evidencia la existencia de diversas fuerzas políticas, pujantes y con poder para provocar cambios en el escenario turístico, así como una multiplicidad de intereses, muchas veces contrapuestos, de los distintos actores sociales involucrados (Bosch y Suárez, 2004). En este contexto, se entiende que para la formulación de una política turística integral debe existir un lenguaje común, con el que



todos los actores involucrados estén familiarizados y que se logren identificar las implicancias que una u otra decisión puede tener sobre el turismo en un destino.

En resumen, todo tipo de acción o inacción por parte del Estado, en sus múltiples niveles, debe ser analizado para identificar la postura que éste posee respecto a una determinada cuestión, en este caso el turismo. Estos planteos refieren específicamente a la dimensión sociopolítica, basada en el concepto de poder y en la influencia que los actores tienen en la toma de decisiones. Dado que el Estado no puede ser considerado como un todo homogéneo, debe comprendérselo como sistema complejo y ser analizado en función de los flujos de intercambios, conexiones y dependencias. Determinar el papel y las relaciones que se establecen en el sector público vinculado al turismo, la capacidad para obrar e intervenir y las relaciones entre estos actores, se torna en una tarea fundamental. El turismo, como cualquier problemática compleja y transversal, plantea como centro la interdependencia y requiere de visiones integrales para su abordaje.

CAPÍTULO 2



**ASPECTOS
METODOLÓGICOS**



CAPÍTULO 2: Aspectos Metodológicos

La investigación tiene como objetivo describir y analizar cómo se construye la política turística en Mar del Plata desde las perspectivas y acciones de los actores estatales intervinientes en el período 2010-2015. A partir de un trabajo empírico, se presenta un diagnóstico integrado de dichos actores y de los distintos aspectos que hacen a la toma de decisiones en el ámbito público referidas al desarrollo turístico local. El estudio se realiza tanto desde el plano subjetivo (perspectivas) como objetivo (acciones). Se indaga sobre lo que los actores estatales piensan y hacen.

El trabajo refiere a un estudio de caso, ya que concentra su atención investigativa en el análisis intenso de su objeto, con la intención de comprenderlo en su especificidad en vez de buscar generalizaciones (Archenti, 2007). Se trata de un estudio sincrónico, un caso observado cuyo recorte temporal se corresponde con lo que, en el momento del diseño del Plan de Trabajo y trabajo de campo realizado en el marco de las becas de investigación, era la actualidad. Ello, además de permitir oportunidades y facilidades de acceso a las fuentes de información buscaba dar continuidad a estudios precedentes y generar información útil y actualizada para el diseño o rediseño de políticas públicas que involucren al turismo y tengan un impacto directo en el desarrollo local, pensando los procesos de cambio y evaluación como amplios períodos de tiempo.

Dadas las características del objeto de estudio se propone un trabajo descriptivo y analítico-interpretativo adoptando un enfoque cualitativo flexible, en tanto el énfasis estuvo puesto en la subjetividad de los actores involucrados y su consideración respecto a las políticas públicas (contenidos, particularidades y consecuencias), el fenómeno turístico, las relaciones entre los actores del sector público y la incidencia que dichas vinculaciones tienen en la configuración de la política turística marplatense y en el desarrollo del turismo en la ciudad. Esto significa que no importan sólo los resultados de las políticas, sino también conocer su origen y la intencionalidad subyacente, la política presente en el discurso y la efectivamente llevada a cabo, la identificación de quiénes participaron en la formulación y ejecución, cuáles fueron las modalidades de implementación y qué sucedió luego, qué y cuántos recursos se asignaron, entre otras cuestiones.

Así, el enfoque interpretativista plantea la exploración de acciones o prácticas, posturas y actitudes, vinculadas en este caso a la ciencia política, a partir del conocimiento de creencias y



discursos (Bevir y Rhodes, 2005). Siguiendo a Hall (2011, como se cita en Schenkel & Almeida García, 2015), se considera que las formas en que las políticas turísticas son diseñadas, tienen implícitos fundamentos teóricos acerca del papel del Estado, la relación entre éste y los demás actores, la selección de instrumentos de política y la definición de los problemas a resolver.

El estudio está basado en la identificación y análisis de las perspectivas de los actores claves pertenecientes al sector público que influyen en el escenario turístico marplatense, en tanto se considera que sus visiones disponen, conducen y determinan sus decisiones y acciones, lo que se materializa en políticas concretas. En este marco adquiere especial importancia el elemento humano como motor de las organizaciones, dinamizador de relaciones y responsable de la toma de decisiones. Por lo que también se decide adoptar un criterio de investigación flexible que permita incluir categorías de análisis emergentes y rediseñar los instrumentos en función de lo observado durante el trabajo de campo.

Para conocer estos aspectos, el instrumento de recolección de datos seleccionado (fuente de información primaria) fue la entrevista semi-estructurada, aplicada a funcionarios de los ámbitos local, provincial y nacional, relacionados directa o indirectamente con el turismo. Para la selección de las áreas claves en función de esta investigación se eligió como técnica el mapa de actores ya que ayuda a identificar a las personas o áreas relevantes en una determinada temática y evidencia las interacciones entre los actores reconociendo alianzas y conflictos. El mapeo permite conocer quiénes apoyan y promueven iniciativas relacionadas con determinado tema, en este caso el turismo, y quiénes no, para luego definir estrategias específicas que ayuden a garantizar el mayor y mejor apoyo político. De modo complementario, se realizó un análisis documental y de contenido (datos objetivos) de documentos oficiales (normativa vigente en los ámbitos nacional, provincial y local, folletería, presupuestos, entre otros). Asimismo, se acudió a otras fuentes secundarias como entrevistas provenientes de proyectos de investigación del grupo de investigación Turismo y Sociedad (FCEyS | UNMDP) relacionados con la gobernanza turística marplatense. Para abordar y sistematizar toda la información recabada se diseñaron matrices que permitieron cruzar datos y realizar un análisis transversal. La complementariedad de instrumentos y fuentes permitió construir un panorama más abarcativo y completo de los propósitos de la acción estatal, confrontando los hechos con los discursos y lo que se reglamenta con lo que se implementa.

Previo a la presentación de los resultados se optó por incluir un capítulo que describa el caso de estudio desde los aspectos territoriales, sociales y económicos. El análisis propiamente dicho comienza en el capítulo 4 y aborda los capítulos 5, 6 y 7. El capítulo 4 se trata de un análisis de



contenido de las dos leyes de turismo que rigen en el ámbito nacional y provincial, dado que se entiende constituyen el marco de toda otra legislación posterior relativa al turismo en esos ámbitos. Al mismo tiempo se analizaron algunos aspectos centrales de la normativa de creación del MINTUR, SECTUR y EMTUR ya que se trata del documento oficial donde se detalla la razón de ser y las funciones asignadas al organismo. Y se consideraron también los temas tratados y aprobados por el Honorable Consejo Deliberante en relación al turismo durante el período analizado.

El manuscrito continúa con el capítulo 5 referido a las influencias de los niveles provincial y nacional sobre el turismo en Mar del Plata. Su propósito es, a partir de la descripción y análisis de las relaciones interjurisdiccionales entre organismos públicos de turismo, identificar y evaluar cómo las decisiones emanadas en otros ámbitos impactan sobre la órbita local.

Las relaciones entre organismos de distinta jurisdicción, también llamadas relaciones intergubernamentales, comprende una serie de interacciones al interior del Estado que actualmente se caracteriza por ser complejo y multinivel. Esto plantea la necesidad de una buena coordinación para alcanzar eficacia y eficiencia en el funcionamiento del sector público. Para estudiar estas relaciones se observaron los proyectos vinculados al turismo llevados a cabo entre organismos de distintos niveles, el grado de conocimiento e involucramiento para con la realidad de otras jurisdicciones, el intercambio de información y la calidad de la comunicación, la semejanza en los temas de agenda y la percepción de los actores involucrados sobre el trabajo conjunto y el impacto de sus decisiones sobre la realidad marplatense.

Dado el recorte temporal establecido, haremos referencia al Ministerio de Turismo de la Nación (en adelante MINTUR) y a la Secretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires (en adelante SECTUR).

Se diseñó una muestra intencional cualitativa de funcionarios de los dos organismos públicos de turismo de ambas jurisdicciones, buscando incluir todas las áreas vinculadas de manera directa con el turismo, y descartando aquellas referidas únicamente a aspectos administrativos y contables. Las unidades de observación fueron los funcionarios políticos dado que son quienes toman las principales decisiones (autoridad competente) o tienen incidencia sobre ellas. Ello, sin embargo, no impidió que la información se haya complementado con datos aportados por funcionarios de planta (o de carrera) cuya visión aporta otras perspectivas, y que surgieron espontáneamente durante el relevamiento.



La muestra quedó conformada de la siguiente manera, con un representante de las siguientes áreas:

Para el caso del Ministerio de Turismo de Nación

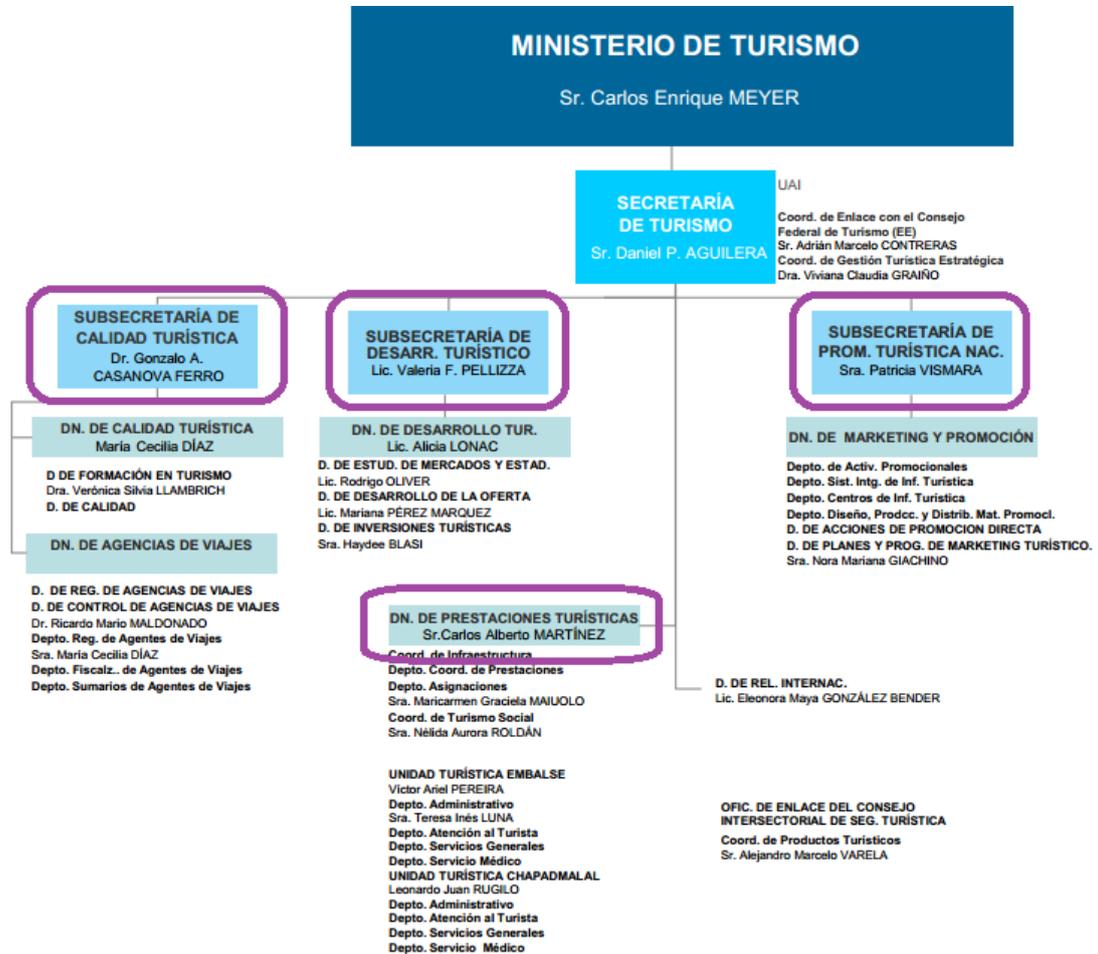


Figura 1. Muestra intencional en base al Organigrama del Ministerio de Turismo de Nación (2010-2015), extraído de la página oficial

A ellas se sumó la Unidad de Coordinación del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS), dependiente también del Ministerio de Turismo de Nación.



Para el caso de la Secretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires:

Autoridades



Secretario de Turismo

Lic. Ignacio E. CROTTO
 Av. 53 entre 5 y 6 - La Plata (1900)
 (0221) 429-4038
 privada@turismo.gba.gov.ar



Subsecretario de Turismo

Lic. Roberto D. DIAZ
 Calle 12 entre 53 y 54 - La Plata (1900)
 (0221) 429-5555
 subsecretaria@turismo.gba.gov.ar



Dirección Provincial de Promoción Turística

Sr. Santiago A. DERQUI

Dirección Provincial de Desarrollo de Calidad y Servicios Turísticos

Lic. Nicolás RUSSO

Dirección Provincial de Turismo Social y Comunitario

Leandro ZANONI

Oficina Delegaciones Turísticas

Lic. Carlos A. PATRANI

Dirección Provincial de Producción y Asistencia de Eventos

Lic. Ana E. MARTIN

Unidad de Prensa

Lic. Nerina DIAZ

Dirección General de Administración

Cdor. René A. RUSTICHELLI

Figura 2. Muestra intencional en base al Organigrama de la Secretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires (2010-2015), extraído de la página oficial

Para concretar las entrevistas se acudió en una primera instancia a informantes claves que actuaron como nexos para contactar a los funcionarios políticos del MINTUR y la SECTUR. Una vez consensuadas con éstos últimos las condiciones y las fechas, se realizaron dos viajes: uno en octubre de 2014 hacia la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde se encuentra la sede del Ministerio de Turismo de la Nación; y otro en noviembre de ese mismo año hacia la ciudad de La Plata, a las oficinas de la Secretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires.

Estrechamente vinculado con el capítulo 5 se encuentra el capítulo 6, que posa su mirada sobre el organismo público de turismo local. Su objetivo es caracterizar el Ente Municipal de Turismo



del Partido de General Pueyrredon (en adelante EMTUR) y analizar su papel en la construcción de la política turística local. Para ello se indaga acerca del conocimiento que los agentes públicos tenían sobre los objetivos del Ente Municipal de Turismo, sus funciones, competencias, los instrumentos de política utilizados, los temas de agenda y las problemáticas aún no resueltas y la vinculación con otras áreas de la municipalidad y con otros organismos públicos de turismo de otras jurisdicciones.

Para abordar estos temas se implementaron entrevistas semi-estructuradas a funcionarios políticos y de carrera del Ente Municipal de Turismo de Mar del Plata. La comunicación inicial se estableció tanto personalmente como vía mail y las entrevistas se realizaron a lo largo de los años 2015 y 2016. Para el diseño del mapa de actores se acudió a la estructura orgánico-funcional vigente en el momento del trabajo de campo, buscando cubrir principalmente aquellas áreas que sean características del turismo y aquellas que tengan a cargo funciones administrativas y contables, fundamentalmente por el manejo de información relativa a cuestiones presupuestarias. Se diseñó una muestra intencional cualitativa, que quedó conformada del siguiente modo:

Organigrama EMTUR



Figura 3. Muestra intencional en base al Organigrama del Ente Municipal de Turismo del Partido de General Pueyrredon (2010-2015) extraído de la página oficial del Municipio



Las entrevistas se aplicaron tanto a funcionarios políticos como de planta. Se optó por ambas unidades de observación ya que los funcionarios políticos constituyen la autoridad competente para la toma de decisiones y el personal técnico es quien conoce el funcionamiento de la administración pública, posee los conocimientos idóneos y puede brindar información de primera mano acerca de las políticas estatales del ente a lo largo del tiempo, las acciones realizadas, las herramientas políticas utilizadas, entre otros aspectos. Según Grimaldo Lorente y Rangel Guerrero (2005) “ambos tienen legitimidades distintas, los primeros [refiriéndose a los empleados de planta] la ganan como consecuencia de sus logros académicos, mientras que los segundos [personas que acceden por cargos políticos y cuyo ejercicio dura un período acotado] la logran con la aceptación popular; a su vez, los funcionarios de planta gozan de mayor estabilidad laboral que los políticos, quienes están sometidos al período que dure su mandato. Las relaciones entre ambos colectivos son necesarias para la eficacia y correcta concepción de las políticas públicas” (p.123).

En una segunda etapa, se complementó lo emergente en las entrevistas, consideradas la fuente principal de información, con el análisis de contenido de documentos oficiales, entre ellos la legislación vigente referida al Ente (funciones y estructura organizativa ya analizada en el capítulo 4), algunas piezas de marketing y el acceso a presupuestos anuales. De forma complementaria se consultaron notas periodísticas de medios locales y de boletines turísticos especializados. Estas fuentes permitieron reconstruir el panorama de situación del organismo en cuanto a normativa y prácticas concretas.

Por último, y con la intención de completar el cuadro de actores del escenario turístico local, en el capítulo 7 se presentan una serie de dependencias municipales que, se presume, poseen alguna vinculación o tienen injerencia en la actividad turística, con la intención de conocer sus visiones sobre la construcción de las políticas públicas y determinar si se reconocen como actores del sector público vinculados al desarrollo turístico. Esto implica una mutua influencia, en tanto las propias decisiones o acciones pueden generar impactos en el turismo, pero a su vez las prácticas turísticas tienen efectos en aquellos ámbitos que son objeto de actuación de cada una de esas áreas señaladas. Además, se entrevistó a un representante de la Comisión de Turismo del Honorable Concejo Deliberante para contar con la visión de un integrante de la función legislativa. Las categorías se organizaron teniendo en cuenta algunos aspectos genéricos vinculados a la concepción y visión sobre la política, la planificación y el turismo, y a su vez, de manera específica sobre los modos de generación, implementación y evaluación de políticas en el ámbito del Municipio de General Pueyrredón.



Se seleccionaron las áreas de Cultura, Producción, Desarrollo Social, Deportes, Servicios Urbanos, Ambiente y Planeamiento Urbano (oficina del Plan Estratégico de la ciudad). Ello se contrastó simultáneamente con la opinión de los responsables políticos del área de turismo. La selección fue intencional y se basó en la influencia directa o indirecta que se considera que las distintas áreas del gobierno local pueden tener sobre los procesos de planeación, diseño, implementación o evaluación de una propuesta de política pública que condicione el desarrollo del turismo. Esto implica reconocer al turismo como un fenómeno de gestión transversal, lo que permite comprender que la política turística no es en todos los casos definida o determinada únicamente por el organismo de turismo. En consecuencia, se obtuvo como resultado un entramado institucional complejo y multidimensional, integrado por las siguientes dependencias del Municipio de General Pueyrredon²:



Figura 4. Muestra intencional en base al Organigrama Municipal (2010-2015)

Fuente: Elaboración propia a partir de la información extraída de la página web oficial del Municipio

² Resulta oportuno aclarar que las denominaciones y jerarquías de las dependencias municipales corresponden al período en que fueron recolectados los datos, por lo que en la actualidad las mismas pueden haber variado en función de las visiones políticas del nuevo gobierno.



En lo que refiere a las unidades de observación, se entrevistó a un funcionario por cada dependencia que haya cumplido funciones durante el período 2010-2015. Para la selección de los entrevistados se indagó además en los partidos políticos que gobernaron durante dicho período, con la intención de obtener información lo más confiable y menos sesgada posible. Se identificó un único partido denominado Acción Marplatense. Luego se procedió al diseño y aplicación del instrumento de recolección de datos. La información recabada se analizó mediante matrices. Para ello se realizó una adaptación de la metodología propuesta por Acuña y Repetto (2001) inspirada en el enfoque relacional que pone énfasis en complejas y conflictivas interacciones recíprocas entre actores. La metodología de análisis de políticas públicas divide el proceso en cinco fases, a la cual se le decidió adicionar una instancia relativa a la participación de los diferentes actores del sector público local en el diseño de las mismas. Así el análisis quedó dividido en: a) estructuración del problema público e ingreso a la agenda gubernamental, b) generación de alternativas, c) toma de decisión y diseño, d) modos de participación en el diseño, e) implementación y f) evaluación. Posteriormente, se complementó la información recabada en las entrevistas con el análisis del digesto municipal y la información proveniente de entrevistas realizadas en proyectos acreditados por la Universidad Nacional de Mar del Plata, aplicados con anterioridad al mismo público objetivo. Para la obtención de los datos relacionados a la legislación municipal vigente se acudió al motor de búsqueda del digesto municipal a través de la página web del Honorable Concejo Deliberante y se corroboró el resultado de la búsqueda con una informante calificada perteneciente a la Biblioteca del Concejo.

Como mención final, resulta interesante advertir lo que se identificó como una limitación a lo largo de la investigación y particularmente durante el trabajo de campo. Se observó que al tratarse en la mayoría de los casos de entrevistas aplicadas a personas que se encontraban en ejercicio de sus funciones ocupando cargos políticos, ello produjo en ocasiones una sensación de afirmaciones o apreciaciones condicionadas. Por esta razón se reconoció como valioso y necesario corroborar esa información con datos procedentes de la legislación y de otros documentos oficiales, en los que se plasman de igual modo las visiones de los representantes del Estado y que a su vez permiten inferir, a partir de acciones concretas, la voluntad política.

CAPÍTULO 3



EL CASO
MAR DEL PLATA



CAPÍTULO 3: Mar del Plata. El Destino Turístico Nacional

Mar del Plata está ubicada en la costa de la Provincia de Buenos Aires (Figura 5) y constituye la ciudad cabecera del Partido de General Pueyrredon -compuesto además por Batán y Sierra de los Padres-. Se comunica con Capital Federal -principal centro de demanda- a través de una autopista y cuenta además con tres rutas provinciales que se dirigen al oeste, al sur y al norte. A ello se suman la estación ferroautomotora, un aeropuerto de alternativa internacional y un puerto preparado para la actividad pesquera y recreativa. A pesar de su origen relativamente reciente, en términos de cantidad de población el Partido de General Pueyrredon es el tercer municipio más grande de la provincia y el quinto del país, y la ciudad de Mar del Plata concentra el 94,85% de los habitantes (Segundo Informe de Monitoreo Ciudadano, 2018).

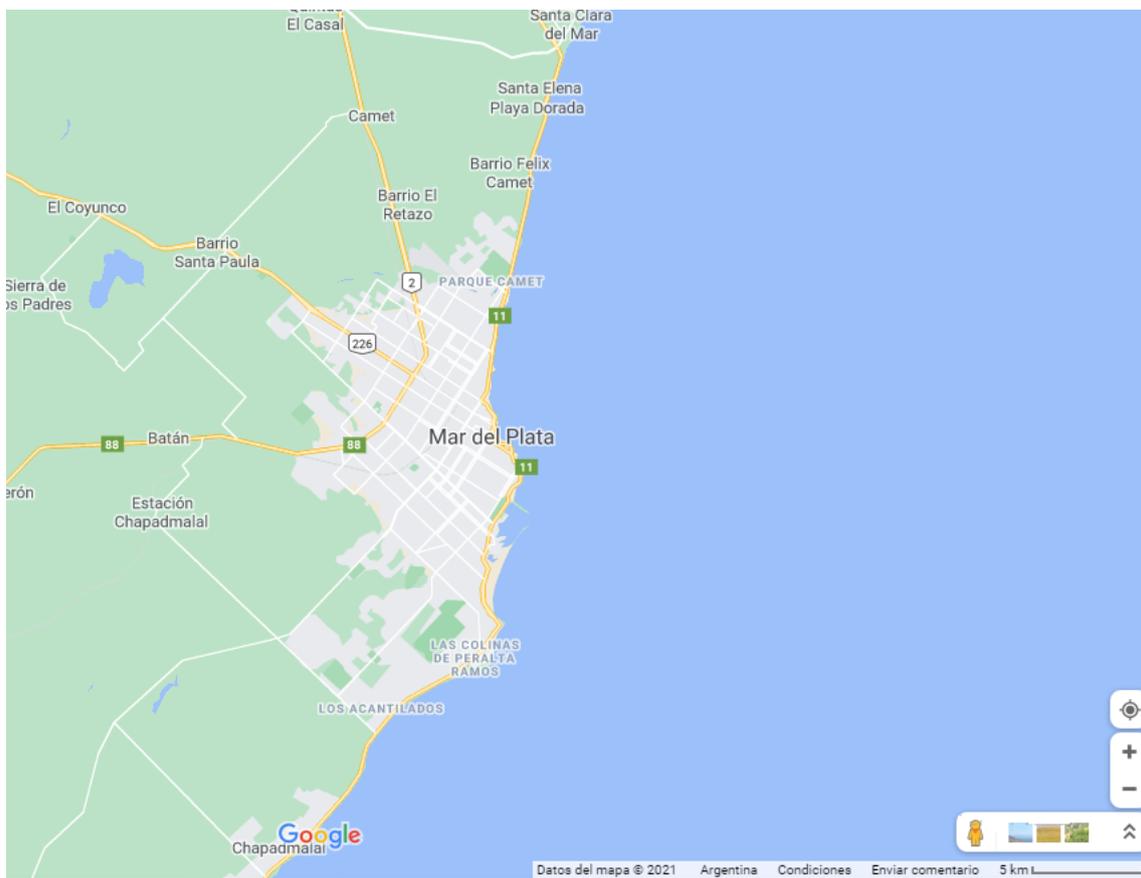


Figura 5 | Ubicación geográfica del Partido de General Pueyrredon

Fuente: Google Maps

Conocida como la “Perla del Atlántico”, la ciudad de Mar del Plata guarda una honda vinculación con la actividad turística. Desde sus orígenes, el turismo ha determinado gran parte de su



fisonomía y ha influido en aspectos socio-económicos, socio-territoriales y socio-culturales de la ciudad (Figura 6). En este sentido, Mantero (1997) plantea simultáneamente la incidencia que el turismo tuvo en el proceso de urbanización de Mar del Plata (“hacer ciudad”³) y la influencia de lo urbano en los procesos de puesta en valor y desarrollo turístico. Su conformación urbana, producto en parte del devenir de la actividad turística a lo largo de su historia, da testimonio de la evolución socioeconómica de los argentinos, actuando como “ciudad-vidriera” y reflejo de los cambios paradigmáticos que se sucedieron en el territorio nacional (Mantero 2005 y 1997; Pastoriza y Torre, 2019; Bertoncetto, 2006; Wallingre, 2011).



Figura 6 | Fotografía área panorámica de la ciudad tomada desde Cabo Corrientes

Fuente: Pablo Hugo Funes – dronmardelplata

Con el transcurso del tiempo las prácticas turísticas en el destino han ido cambiando de acuerdo a distintos contextos sociales, políticos y económicos. Mar del Plata nace como villa balnearia de la clase aristocrática argentina en un contexto donde la actividad turística era aún incipiente⁴. Por aquel entonces, desde diciembre a marzo se desarrollaba la época de veraneo de la clase pudiente de la sociedad porteña, que pretendía emular las costumbres europeas de ocio,

³ Con esta expresión el autor refiere a las implicancias que la dinámica y el devenir turístico tuvieron sobre los procesos de uso, ocupación y urbanización del territorio y la acción espontánea y simultánea de múltiples agentes privados de pequeña y mediana magnitud. Ello la distingue de otras localidades balnearias que surgieron con otra lógica.

⁴ Es posible advertir que mientras el destino se iba consolidando, el Estado Nacional daba sus primeros pasos en materia de política turística con la creación de la Administración de Parques Nacionales en 1934.



mediante la ostentación social, en la cual el paisaje costero actuaba como escenario. Esto continuó así hasta fines de los años 1930, cuando Mar del Plata pasa a ser el epicentro de una nueva configuración espacial y fragmentación de la costa atlántica bonaerense con el surgimiento de urbanizaciones litorales a partir de la valorización turística (Benseny, 2011). Estos nuevos destinos absorberían una creciente demanda de turistas con nuevos intereses: la búsqueda de alternativas más libres y naturales que las ofrecidas por Mar del Plata y la preferencia por las segundas residencias o alojamiento extra-hotelero, lo que se asociará a transformaciones urbanas a partir de la especulación inmobiliaria.



Figura 7 | Publicidad MGP

Fuente: <https://www.facebook.com/groups/fotosviejasdemardelplata/>

Más allá del surgimiento de estas nuevas alternativas balnearias, Mar del Plata conserva su primacía. Para el período comprendido entre los años 1945 y 1970, el producto masivo de sol y playa signó el crecimiento de la ciudad, en el marco de un Estado de bienestar que introdujo la



planificación turística y particularmente el turismo como política social y estrategia de acción social (Figuras 7 y 8).



Figura 8 | Veraneantes en la Playa Bristol frente al Hotel Provincial, circa década de 1950

Fuente: MGP – Archivo Histórico Municipal Roberto T. Barili

A partir de la década de 1970 se produjo un cambio profundo en tanto el turismo deja de ser considerado a nivel nacional desde la política social para pasar a ser tratado como política económica desde una concepción de libre mercado, en la que prima una postura exacerbada por la competencia y una degradación del turismo masivo (Schenkel y Almeida García, 2015; Capanegra, 2006; Bertoncello, 2006). Estas profundas transformaciones sociales y económicas se consolidaron en los años 1990 y generaron en el escenario turístico cuestionamientos a los destinos y modalidades turísticas tradicionales, al tiempo que se promocionaron nuevos destinos y nuevas ofertas basadas en nichos de mercado. Así lo expresa Bertoncello:

Los balnearios bonaerenses también estuvieron relacionados con los cambios en los gustos y las prácticas vinculadas con el tiempo libre. La búsqueda de un mayor contacto con la naturaleza y de contextos más tranquilos y “relajados”, se asoció al objetivo de descanso y restauración física típico de este tipo de turismo. (...) Si bien los resultados son extremadamente contrastantes entre un balneario y otro, todos se reconocieron como diferentes de Mar del Plata, cuya historia y paisaje tenderían a rechazar. Más allá de estos discursos que los contraponían con Mar del Plata, y que eran obviamente bien utilizados para su comercialización, los balnearios bonaerenses sí se diferenciaron



claramente de ésta respecto al tipo de playas con que contaron (continuas y de grandes superficies), y al papel absolutamente central que ellas jugaron en el veraneo: el baño de mar y la permanencia en la playa fueron las actividades predominantes en estos lugares de veraneo (2006, p. 325).

Pese a estos cimbronazos y transformaciones estructurales, Mar del Plata conserva su impronta de destino paradigmático, singular, lo que se ve reflejado en múltiples aspectos: “...Mar del Plata resulta destacable no sólo por su surgimiento, desarrollo y actualidad, sino por su significación en el imaginario social de los argentinos a través del tiempo, en relación a oportunidad y espacio de destino turístico. La relevancia que le confiere su devenir y su presente la constituye además en paradigma de las múltiples y cambiantes interacciones que genera la actividad turística entre las personas, entre las personas y el medio, entre el medio artificial y el medio natural, consecuentemente de los efectos producidos por el turismo en el medio natural y en el medio urbano” (Mantero, 2005, p.49).

La diversidad en su oferta de alojamiento hotelero y extra-hotelero, recreativa, cultural y gastronómica, son los puntos esenciales que posicionan a Mar del Plata como uno de los principales destinos turísticos del país. En términos absolutos, según datos oficiales del Ente Municipal de Turismo (EMTUR) publicados en el “Segundo Informe de Monitoreo Ciudadano. Para saber qué ciudad queremos, necesitamos saber qué ciudad tenemos” (2018)⁵, en 2016 arribaron a la ciudad 8,5 millones de turistas, procedentes fundamentalmente del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), compuesta por las localidades y barrios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del Gran Buenos Aires. Ese número se distribuye prácticamente de manera uniforme entre la temporada alta (coincidente con la temporada estival, de diciembre a marzo) y la temporada baja (que abarca el resto del año), dando cuenta de la marcada estacionalidad de la actividad turística que caracteriza al destino. La estadía promedio del turista es cada vez menor; durante los meses de verano rondaba los cinco días en 2016, mientras que durante los meses de la temporada media baja no superaba los dos días (asociado fundamentalmente a los fines de semana largo). Teniendo en cuenta que la población estable del Partido es de aproximadamente 650.000 habitantes y el arribo de turistas anual es superior a los 8.000.000, se advierte que los visitantes superan en 12 a los habitantes –aunque, claro

⁵ Informe gestionado por la ONG Mar del Plata Entre Todos en el año 2018 y elaborado por especialistas, académicos y otros profesionales de la ciudad.

La Red MDP Entre Todos se define como un espacio de participación ciudadana plural, no partidario, destinado a generar y difundir información para conocer y entender cómo se encuentra la ciudad de Mar del Plata en pos de mejorar la calidad de vida de su población (<https://www.mardelplataentretodos.org/>)



está, no de manera simultánea-, siendo especialmente mayor la relación habitante-visitante en la temporada estival, momento en el que llega a cuadruplicarse.

En lo que refiere a la actuación pública del Estado en materia turística y su inclusión en la administración pública, el destino cuenta con una vasta trayectoria (Corbo, 2016). La prematura consideración que se tuvo de incorporar el área de turismo dentro del organigrama municipal hizo de Mar del Plata un caso destacable. Tanto la estructura orgánica, como las funciones y la ubicación jerárquica que se le asignaron a las distintas figuras que adoptó el organismo oficial de turismo local, han sufrido modificaciones producto de los lineamientos políticos de cada momento. Actualmente se encuentra vigente la ordenanza N° 15121 (Figura 9), aprobada el 30 de diciembre de 2002 y su correspondiente decreto N°1849/05 y ordenanza modificatoria N° 23127/17 (Figura 10), por medio de los cuales se crea y reglamenta el Ente Municipal de Turismo de Mar del Plata. La particularidad de ser un organismo descentralizado le confiere ciertas libertades para la toma de decisiones y el manejo del presupuesto. La razón de ser del EMTUR, según la ordenanza de creación vigente, radica en la planificación y ejecución de las políticas municipales de promoción turística, entre otras cuestiones.



Municipalidad del Partido de General Pueyrredón

Departamento Deliberativo

Expediente H.C.D.: 2166-D-2002

N° de registro: O-9395

Fecha de sanción: 30-12-2002

Fecha de promulgación: 30-12-2002

Decreto promulgación: 3377

ORDENANZA N° 15121

Artículo 1° .- Créase el Ente Municipal de Turismo (EMTUR), que funcionará con carácter de organismo descentralizado de acuerdo con las previsiones de la Ley Orgánica de las Municipalidades y las disposiciones del presente. El Ente comenzará a funcionar a partir del Ejercicio Fiscal que se inicia el 1° de enero de 2003.-

Figura 9 | Digesto Web Municipal del HCD.



**Municipalidad
de General Pueyrredon**
Mar del Plata | Batán

BOLETIN OFICIAL MUNICIPAL

DEPARTAMENTO DE LEGISLACIÓN Y DOCUMENTACION

Año LXXXIX N° 2395

Encargada Boletín Municipal: Gabriela Laura Maillard

Fecha de publicación: 02-06-2017

Autoridades del Departamento Ejecutivo	Autoridades del Honorable Concejo Deliberante
INTENDENTE: CARLOS FERNANDO ARROYO	PRESIDENTE: Guillermo Saenz Saralegui
SECRETARIAS	VICEPRESIDENTE PRIMERO: Héctor Rosso
GOBIERNO: Jorge Alejandro Vicente	VICEPRESIDENTE SEGUNDO: Cristian Azcona
DESARROLLO SOCIAL: Vilma R. Baragiola	SECRETARIO: Juan Ignacio Tonto
ECONOMIA Y HACIENDA: Gustavo Felix Schroeder	BLOQUE AGRUPACION ATLANTICA-PRO
EDUCACION: Ana Maria Crovetto	PRESIDENTE Guillermo Fernando Arroyo
CULTURA: Silvana Licia Roias	Guillermo Raúl Saenz Saralegui
	Javier Ignacio Alconada Zambosco
	Patricia Marisa Leniz
	Patricia Mabel Serventich
	Federico Santalla
	Juan Jose Aicega

LISTADO DE DECRETOS DEL DEPARTAMENTO EJECUTIVO

893	24-04-17	Promulga Ordenanza 23121 Autoriza a Suscribir un convenio Marco con el Colegio de Farmaceuticos de General Pueyrredon exp 3288-8-16
899	24-04-17	Promulga Ordenanza 23127 modifica articulo 2º y 3º de la Ordenanza 15121 exp 12208-2-16
		Promulga Ordenanza 23128 autoriza al ENDESA a otorgar permiso de uso por 3 años a Telefonica Moviles de Argentina

Figura 10 | Boletín Oficial Municipal - 02/06/17

En términos económicos, la incidencia que la actividad turística tiene sobre el Producto Bruto Geográfico del Partido representa desde hace años una parte sustancial. Para Couto, Foglia y Rofman (2016), el territorio del Partido de General Pueyrredon “aparece como un mosaico bastante heterogéneo en el que conviven el puerto, el turismo y una industria bastante diversificada aunque con débil proyección a escala global” (p.87), es decir que posee un desarrollo productivo significativo, pero de escala predominantemente regional-nacional. El turismo, junto a la actividad pesquera y la industria alimenticia constituyen las actividades económicas más importantes. El estudio llevado a cabo por la Universidad Nacional de Mar del Plata en conjunto con el Municipio de General Pueyrredon, denominado Producto Bruto Geográfico del Partido de General Pueyrredon 2004-2012 (Lacaze, Atucha, Bertolotti, Gualdoni,



Labrunée, López, Pagani, y Volpato, 2014), indica que para el 2012 el área más fuerte de la economía local fue la de servicios, alcanzando los dos tercios de la economía del distrito. Allí están incluidos los sectores vinculados con el perfil turístico de la ciudad, como son los hoteles y restaurantes, el transporte y las comunicaciones, los servicios inmobiliarios, entre otros. Esto demuestra el papel trascendente y dinamizador que tiene el turismo, en tanto influye desde las actividades plenamente turísticas, las parcialmente turísticas y las indirectas.

Esta estructura económica heterogénea refleja además un paisaje urbano diversificado, caracterizado por “una infraestructura moderna y bella en las zonas centro y costanera y una infraestructura deficitaria y más caótica en las zonas periféricas donde se ubican los barrios más pobres, que han crecido producto de las nuevas oportunidades de empleo y condiciones de vida que ofrece la ciudad” (Couto, Foglia y Rofman, 2016, p.87). En este sentido, el destino Mar del Plata se presenta atractivo no sólo para los visitantes que disfrutan de las zonas de la ciudad pensadas y cuidadas para los turistas (y los marplatenses) sino también para aquellas personas que migran en busca de un mejor pasar, trabajo y bienestar.

En lo que respecta a aspectos de accesibilidad y conectividad, Mar del Plata es descrita en el Plan Estratégico Mar del Plata 2013|2030⁶, por la doble virtud que posee de ser cabecera subregional, con radio de influencia directo hasta Balcarce y demás partidos adyacentes, con un nivel de servicios de gran ciudad y cabecera de varios corredores turísticos, y al mismo tiempo parte de un corredor de alcance nacional, con la subregión de Tandil, Azul, Olavarría, que lidera un importante corredor productivo en la Provincia de Buenos Aires. Así, se convierte en una gran ciudad cabecera de la región por su oferta turística, industrial, agropecuaria, educativa y cultural (Figura 11).

⁶ En el documento denominado “Anticipo de conclusiones. Del diagnóstico hacia la acción. Para una ciudad inclusiva y sustentable” (Municipalidad de General Pueyrredon, 2015).

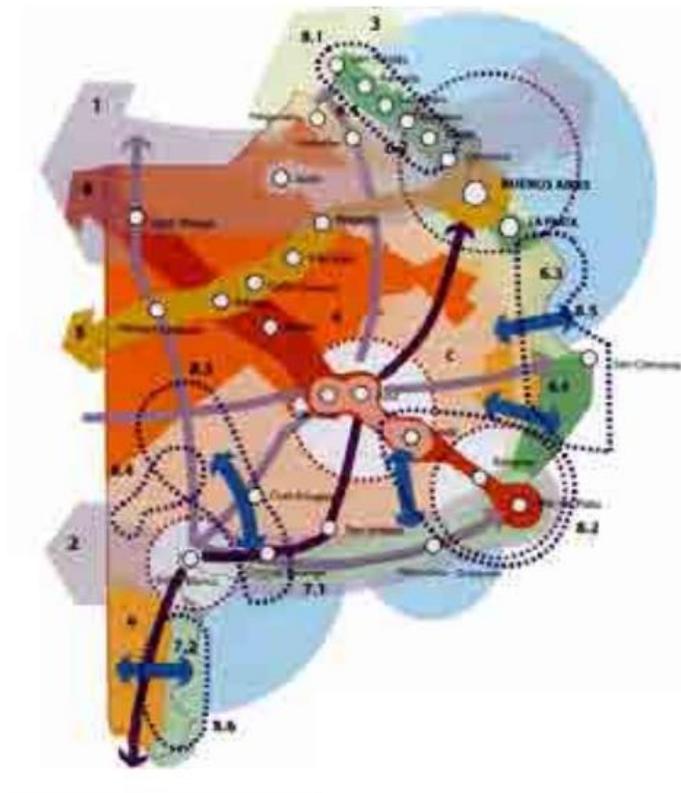
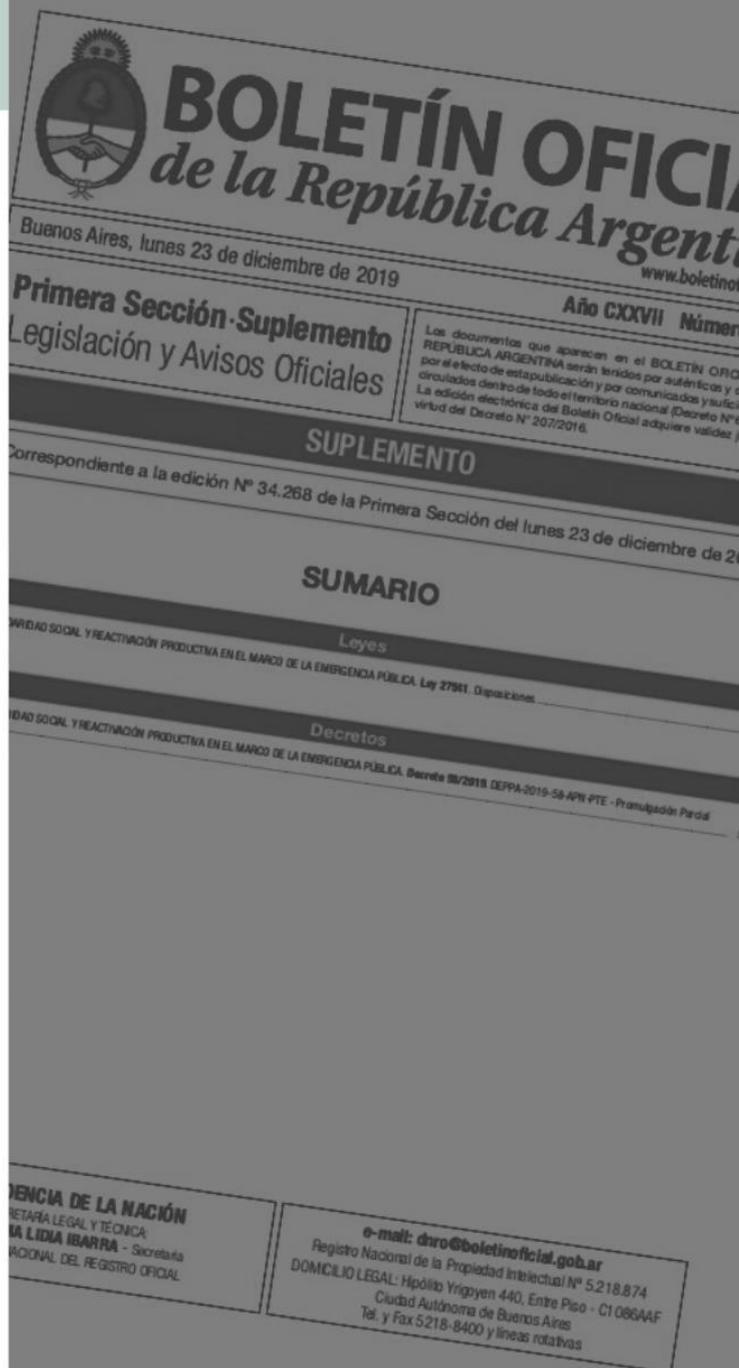


Figura 11. Esquema que incluye los corredores regionales e interprovinciales.

Fuente: Plan Estratégico Mar del Plata 2013 | 2030

Actualmente el centro turístico nacional por excelencia atraviesa una etapa de madurez como destino y desde hace tiempo urge una reestructuración productiva del mismo (Barbini, Cacciutto, Castellucci, Corbo y Roldán, 2011). En la reconversión y la creación de instrumentos de gestión y planificación deberían incluirse las premisas que giran en torno a la noción de turismo sustentable, que permita alcanzar un desarrollo local equilibrado. Este concepto integra las dimensiones ambiental y económica, pero también la social y política. Es por ello que cobra relevancia la indagación sobre las características de las políticas públicas locales, a fin de elaborar un diagnóstico donde se especifiquen sus posibilidades y restricciones en relación al desarrollo del turismo. Tal como plantea Mantero (2005): “En el contexto de Argentina, Mar del Plata presenta condiciones que (...) le permitirían afrontar su futuro con cierto margen de singularidad, a partir de la instancia en su evolución y de condiciones propicias de inserción en alternativas futuras. Conforman tales condiciones la preferencial ubicación, en relación al área de los recursos naturales, en aptitud de producirse, y a la región conformada por el Mercosur, en aptitud de consumir, el necesario equipamiento urbano y la suficiente magnitud poblacional, la conformación urbana y la accesibilidad regional, el nivel socio-económico y cultural de sus habitantes en aptitud de asumir y producir los cambios, conforman tales condiciones” (p. 53).

CAPÍTULO 4



**LEGISLACIÓN
TURÍSTICA**



CAPÍTULO 4: Implicancias del marco legal sobre la actividad turística en Mar del Plata. La normativa como instrumento de la política

Por medio de diversas normas jurídicas, el Estado en tanto autoridad legítima, rige y ordena su propio funcionamiento y la vida en sociedad. A través de leyes nacionales, provinciales y ordenanzas municipales el Estado puede tanto favorecer como refrenar el desarrollo de determinado tipo de actividades; a su vez los decretos del poder ejecutivo crean entes y dependencias públicas y reglamentan la actividad de la administración pública. De este modo la legislación se convierte en una herramienta de la política: tanto la existencia como el contenido de dichas normas ponen de manifiesto los ejes prioritarios y los aspectos sobre los que se quiere focalizar en cada gobierno. El presente capítulo no pretende ser un análisis exhaustivo de los instrumentos normativos relativos al turismo en Argentina⁷, sino dar cuenta de algunos lineamientos que se observan en las leyes marco nacional y provincial que inciden en el desarrollo de la actividad turística en el municipio de General Pueyrredón. Además, se busca examinar los decretos que crean y reglamentan las funciones de los organismos públicos de turismo de Nación, Provincia y Municipio vigentes durante el período analizado en este estudio. Por último, se mencionan una serie de ordenanzas, comunicaciones y resoluciones del Honorable Cuerpo Deliberante promulgadas entre 2010 y 2015, ya que evidencian los temas tratados en el legislativo local durante ese período. De este modo, este capítulo incluye una breve descripción de los aspectos centrales de las normas jurídicas mencionadas y finaliza con una reflexión sobre los contenidos de esas leyes y sus implicancias a nivel local.

La Ley Nacional

La República Argentina cuenta actualmente con la Ley Nacional de Turismo N° 25.997, vigente desde el año 2005 y reglamentada por el Decreto 1297/06. Esta ley fue precedida por otras que sentaron las bases para lo que luego sería un proceso de institucionalización del turismo

⁷ Para profundizar en estos aspectos se recomienda:

- Amadasi, E.; López, J. L. (comp.) (2020). *El turismo en Argentina desde 2005: una mirada desde la Ley Nacional de Turismo*. La Plata, Arte Editorial Servicop;
- Del Busto, E. (2014). El rol del derecho en el desarrollo del turismo. En N. Wallingre y A. Villar, (Comp). *Gestión de municipios turísticos. Instrumentos básicos de acción*, pp. 57-90. Bernal, Argentina. Editorial Universidad Nacional de Quilmes.
- Toselli, C. 2015. El planeamiento estratégico aplicado al desarrollo del turismo. Algunas reflexiones sobre los planes turísticos provinciales de Argentina. *Turismo y Sociedad*. 17, (dic. 2015), 63-89.
- Kuper, D., Ramírez, L., & Troncoso, C. (2010). Política turística y planificación: ¿de las estrategias centralizadas a las estrategias participativas? *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 14.



consolidado dentro de la administración pública. La ley N°14.574 sancionada en 1958 establecía las funciones, deberes y atribuciones de la Dirección Nacional de Turismo. Posteriormente, en 1999 se sanciona la Ley 25.198/99 que declaraba de interés nacional al turismo como actividad socioeconómica, lo definía y detallaba el rol del Estado en relación a él. Continuando un poco esa misma línea, la Ley N° 25997 ubica al turismo en un lugar preponderante dentro del marco de cuestiones generales, al ser declarado “de interés nacional (...) como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país. La actividad turística resulta prioritaria dentro de las políticas de Estado” (Art. N°1).

Además, la actual Ley crea institutos y prevé la participación en las definiciones políticas de múltiples actores del sector público, privado, social y académico. Al mismo tiempo establece en el Artículo N° 2 los pilares fundamentales sobre los cuales debe asentarse el desarrollo de la actividad en todo el país. Éstos son los Principios de Facilitación, Desarrollo social, económico y cultural, Desarrollo sustentable, Calidad, Competitividad y Accesibilidad. Además, plantea el diseño y puesta en marcha de un Plan Estratégico, basado en el largo plazo y en la incorporación de todos los actores del sector. En su implementación esta herramienta se propuso lograr un desarrollo turístico más equilibrado del país a partir de la participación de múltiples actores, la inclusión de nuevos destinos y la idea de corredores que potencien el desarrollo regional. Estos postulados se vieron potenciados con las políticas emanadas desde el MINTUR y otras leyes como la de Ordenamiento de Feriados.

En lo que respecta a la referencia acerca de las relaciones interjurisdiccionales dentro de este marco normativo, si bien no se plantea específicamente, sí se prevé de manera genérica en el principio rector denominado Facilitación. Éste refiere a la necesidad de favorecer la coordinación a través de la “cooperación de los distintos organismos relacionados directa o indirectamente con la actividad turística, persiguiendo el desarrollo armónico de las políticas turísticas de la Nación” (Art N°2). Asimismo, la Ley establece la premisa de que todas las jurisdicciones deberían seguir la misma línea en lo que respecta a las competencias de los organismos públicos de turismo, para garantizar una concordancia en la planificación, la gestión y el desarrollo.

Más adelante, dicha normativa hace mención a la creación de un Comité Interministerial, que responde a la promoción de las relaciones entre organismos pertenecientes al estamento nacional. Y destaca la importancia de “coordinar y garantizar el cumplimiento de las funciones administrativas de las distintas entidades públicas de nivel nacional con competencias



relacionadas y/o afines al turismo en beneficio del desarrollo sustentable del país y su competitividad” (Art Nº 3).

Posteriormente, en el artículo Nº 8, dentro de las facultades de la autoridad de aplicación (para el período de estudio MINTUR), se señala cierta concordancia con las provincias, municipios intervinientes y/o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al momento de establecer regiones, zonas, corredores, circuitos y productos turísticos. Por lo que, desde la norma, se promueve la construcción de un trabajo conjunto con otros estamentos del Estado.

Al mismo tiempo la Ley contempla la creación del Consejo Federal de Turismo (CFT), integrado por un representante del MINTUR, por los funcionarios titulares de los organismos oficiales de turismo de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Art Nº 11). Este consejo se encontraba en el ejercicio de sus funciones durante el período de análisis y constituye una de las experiencias de articulación con otros niveles del Estado. En este sentido, se puede mencionar como ejemplificación uno de sus objetivos, presente en el Artículo Nº12: “proponer la creación de zonas, corredores y circuitos turísticos en las provincias con acuerdo de los municipios involucrados donde puedan desarrollarse políticas comunes de integración, promoción y desarrollo de la actividad”.

También existe un programa denominado Programa Nacional de Inversiones Turísticas, que prevé inversiones de interés turístico, financiadas por el Estado nacional (Art Nº 34). Las provincias solicitantes deben remitir al MINTUR los proyectos por ellas propuestos para la realización de inversiones generales de interés turístico. Luego de una revisión, la autoridad de aplicación se expedirá respecto de la conveniencia y viabilidad de los mismos, y posterior aprobación (Art Nº 36).

En temas que tienen que ver con la protección al turista, se plantea en el Artículo Nº37 la necesidad de establecer convenios de cooperación, delegación y fiscalización con otros órganos oficiales federales o locales y con entidades privadas, tendientes a la protección de los derechos del turista y a la prevención y solución de conflictos.

La Ley Provincial

Algo similar sucedió con la Ley Provincial de Turismo. La primera data de 1948, y se trata de la Ley Nº5254. En ella se crea la Dirección de Turismo y Parques y se detallan sus funciones y recursos. La más reciente, y actualmente vigente, es la Ley Provincial de Turismo Nº 14209, del año 2010, la cual establece en su artículo Nº1: “Declárase de interés provincial al turismo como



proceso socioeconómico esencial y estratégico para el desarrollo de la Provincia, considerándolo prioritario dentro de las políticas de Estado”. Esto indica una prioridad política en aspectos relativos al desarrollo territorial equitativo y ordenado y la profesionalización de la actividad. Al tiempo que permite que todas las herramientas de la gestión pública estén referenciadas para dar cumplimiento a lo que la norma indica.

En el artículo Nº 3 se expresa particularmente el eje de la Transversalidad, que propone “la coordinación de competencias entre organismos en cuestiones inherentes al desarrollo turístico, propiciando la generación de mecanismos que impulsen la activa participación de los sectores involucrados”. Si bien no se detalla quiénes serían esos actores involucrados, sí se hace referencia explícita a la necesidad de fomentar dispositivos de articulación.

Algo similar a lo que se establece en la Ley Nacional, enuncia el artículo Nº 5, al expresar que una de las facultades de la Secretaría de Turismo de la Provincia es “facilitar el desarrollo de productos turísticos en coordinación con los Municipios, pudiendo acordar regiones, zonas, corredores y circuitos”. Luego puntualiza y explicita los vínculos con otros organismos públicos de turismo de jurisdicciones menores: “Coordinar con otras áreas gubernamentales provinciales y municipales, planes, programas y proyectos de desarrollo turístico, promoviendo la participación del sector privado” y “Articular la participación de los Municipios en la supervisión y fiscalización de los servicios turísticos de cada jurisdicción”.

Como sucede con el CFT, en el ámbito provincial existe el Consejo Provincial de Turismo (COPROTUR), integrado, entre otros, por un representante de cada una de las zonas o regiones turísticas del Sector Público, hasta un máximo de siete bancas. A su vez prevé la creación del Fondo Provincial de Inversión para el Turismo (FOPROINTUR), del cual uno de los recursos mencionados en la ley tiene que ver con fondos provenientes de la aplicación de regímenes de coparticipación (Art Nº 12), tema extremadamente sensible en la actualidad.

También se pueden citar los artículos Nº16 y Nº37, por medio de los cuales se delegan en los Municipios algunas facultades relativas al Registro de Prestadores Turísticos y la ejecución, en forma directa, de acciones de monitoreo, inspecciones, control y fiscalización, de cumplimiento de la normativa, respectivamente.

Uno de los puntos más significativos es el que refiere al Plan Estratégico Provincial de Turismo, el cual prevé acentuar el rol de los Municipios como ejes de la planificación turística en un esquema descentralizado y en donde la SECTUR tiene la responsabilidad de diagramar y articular acciones conjuntas con organismos nacionales, provinciales y los Municipios para la



conformación de zonas o regiones turísticas, que permitan la plena vigencia de los contenidos de la ley (Art Nº 17 y 18)⁸.

Normas de creación de los organismos públicos de turismo

Tal como se afirmó a lo largo del trabajo, la normativa de creación de los organismos públicos de turismo resulta una pieza fundamental para identificar los ejes prioritarios, la concepción del turismo y otros aspectos relevantes sobre los que cada gobierno (elemento constitutivo del Estado) quiere intervenir o reglamentar. En este apartado se analizarán los aspectos centrales de las normas de creación de los organismos públicos de turismo de Nación, Provincia y Municipio vigentes entre 2010-2015.

En lo que respecta al Decreto DNU Nº 919/2010 que crea el Ministerio de Turismo, se observa como central asistir al Presidente de la Nación en entender todo lo relativo a la promoción y desarrollo en el país de la actividad turística interna y del turismo internacional receptivo (art. 3) y justifica su separación del Ministerio de Industria en tanto “la incorporación del Ministerio de Turismo permitirá perfeccionar el uso de los recursos públicos, incrementando la calidad de la acción estatal, además de concretar las metas políticas diagramadas, y de racionalizar y tornar más eficiente la gestión pública orientada claramente hacia dicho sector”.

En lo que respecta a la norma de aprobación de la estructura orgánico-funcional de la Secretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires y de las acciones que le competen (Decreto Nº 3977/08), se encuentran dentro de sus principales acciones “Formular y conducir la política turística como activadora de desarrollo socio-económico, cultural, estratégico, local y regional de la Provincia”, “Promover formas alternativas de turismo impulsando el turismo no convencional y acciones relativas a la prestación de servicios turísticos para grupos específicos como niños, adultos mayores, personas con discapacidad y carenciados de la Provincia de Buenos Aires” y se destacan por su vinculación con el EMTUR: “promover el desarrollo de un turismo sustentable y de calidad, acordando y coordinando con otros organismos mecanismos para fomentar la conservación, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos naturales y culturales de la Provincia”, “promover la coordinación e integración normativa de los diferentes organismos provinciales y municipales relacionados directa e indirectamente con la actividad turística facilitando el desarrollo armónico de las políticas turísticas provinciales” y “celebrar convenios de colaboración y reciprocidad con Organismos

⁸ En 2011 se presentó un Plan denominado Plan Anfitrión 2021: Plan Estratégico de Turismo Sustentable de la Provincia de Buenos Aires, elaborado por el Estudio Singerman y Makon. Sin embargo, no se encontraron registros de que haya sido presentado como una iniciativa emanada directamente de la Ley 14209.



Públicos y Privados”. Particularmente se observa que el Departamento de Información Turística, perteneciente a la Dirección de Promoción y Mercadotecnia, es el encargado de “elaborar y brindar información turística a Organismos o Instituciones en el orden nacional, provincial y/o municipal, como así también, al público en general”; y que la Dirección de Planeamiento Estratégico, dependiente de la Dirección Provincial De Desarrollo de Calidad y Servicios Turísticos debe “desarrollar planes, programas y proyectos turísticos tendientes a conformar un modelo de desarrollo turístico sustentable, coordinando acciones, pautas y criterios con los municipios y los organismos competentes involucrados en la materia”. También se destaca la Dirección Provincial de Desarrollo de Calidad y Servicios Turísticos, que cuenta con la responsabilidad de “gestionar acuerdos con organismos del ámbito nacional y provincial para la implementación de acciones conjuntas que propicien la gestión de la calidad turística y las capacitaciones”. Por último, la Unidad de Prensa de la Secretaría es la encargada de “coordinar y ejecutar las actividades periodísticas y de divulgación de la información turística requerida por organismos municipales”.

En lo que respecta al destino Mar del Plata, según Corbo (2016) se identificaron a lo largo de los años una amplia variedad de organismos estatales vinculados al turismo. La cantidad asciende a diez y su evolución es la siguiente: Dirección Municipal de Turismo (1936), Dirección de Turismo de Mar del Plata (1948), Comisión Municipal de Turismo (1956), Dirección de Turismo (1963), División de Turismo (1973), Empresa Municipal de Turismo (EMTUR) (1977), Secretaría de Turismo (1978), Ente Municipal de Turismo (EMTUR) (1990), Ente Municipal de Turismo, Cultura y Deportes (2001) y nuevamente Ente Municipal de Turismo (EMTUR) (2002 a la actualidad). Esta secuencia ininterrumpida demuestra que el turismo ha estado presente en la estructura municipal desde principios del siglo XX y evidencia el hecho de que Mar del Plata es pionera en materia de autonomía y jerarquización de la actividad.

Durante el período de estudio del presente trabajo se encontraba vigente la ordenanza N° 15121/02. Uno de los aspectos más importantes que pueden destacarse de su contenido es la condición de ente descentralizado que reviste el EMTUR (Artículo N°1). Según la Ley Orgánica de Municipalidades, un ente es un organismo auxiliar al Intendente para el cumplimiento de sus atribuciones y deberes (Artículo N°178) y tendrá por objeto la prestación de servicios públicos u otras finalidades que determinen las ordenanzas de creación, debiendo ajustar su cometido a lo que dispongan dichas ordenanzas y las reglamentaciones que dicte el Departamento Ejecutivo (Artículo N°205).



Según la ordenanza Nº 15121/02, la finalidad del EMTUR es encargarse de la planificación y ejecución estrictamente de las políticas municipales de promoción turística (Artículo Nº2) y actualmente se suma la administración y gestión de las Unidades Turísticas Fiscales ubicadas dentro del litoral costero de Partido de General Pueyrredon y los servicios turísticos que éstas brinden (Ordenanza modificatoria Nº 23127/17). Sin embargo, si se analizan las funciones que se plantean en el artículo siguiente para lograr ese objetivo fundacional, se observa cierta incoherencia fundamentalmente con la primera que se enuncia, que le asigna al ente la función de definir el rol que asumirá la actividad turística en el desarrollo del Partido. Esta función supera ampliamente la tarea puntual de promoción del destino, necesaria sin duda, pero limitada si lo que se busca es que el turismo contribuya al desarrollo social y económico del territorio. A esa función se le suman 15 más, entre las que se destacan: promocionar acontecimientos programados locales o foráneos; autorizar material que contenga información turística; relevar el patrimonio turístico; diseñar e implementar planes y programas de acción; jerarquizar los servicios turísticos posicionados; mejorar la distribución temporal de las corrientes turísticas y actuar como organismo indispensable de consulta en la elaboración de propuestas de desarrollo de Unidades Turísticas Fiscales.

A su vez, es posible advertir otros datos no menores en dicha ordenanza. Por ejemplo, en las menciones hacia el territorio objeto de intervención no se considera sólo a la ciudad de Mar del Plata sino al Partido -a diferencia de lo que sucedía en las ordenanzas anteriores-. Otro dato relevante tiene que ver con una de las funciones que no se menciona explícitamente, aunque resulta inherente a la actividad, y es la función de asistencia e información al turista. Lo mismo sucede con la realización de investigaciones técnicas y/o científicas sobre la actividad turística en el Partido, aunque -de hecho- en el organigrama exista un departamento especializado en el tema.

En el artículo Nº 4 la ordenanza determina que, para cumplir con sus funciones de dirección y administración del ente, el Presidente contará con la colaboración de un Directorio. Este constituye una forma innovadora por medio de la cual otros actores ajenos a la administración pública (denominados “fuerzas vivas de la ciudad vinculadas directamente con la actividad turística”) tienen algún tipo de injerencia en la toma de decisiones respecto de las políticas de promoción del destino. Si bien el Directorio es considerado un “órgano de consulta indispensable en la formulación de la política turística del municipio” (Artículo Nº5), no por ello el EMTUR se convierte en un ente mixto, sino que sigue tratándose de un ente enteramente público descentralizado de gobierno. Esto a su vez refuerza la idea planteada anteriormente de



que la actuación del ente excede la función de promoción del destino, aunque en los hechos las discusiones en las reuniones de Directorio giren exclusivamente en torno a ella (ver capítulo 7).

El artículo N° 8 indica los recursos de los cuales podrá disponer el ente. Entre ellos se mencionan las sumas que anualmente establezca el Presupuesto de Gastos de la Administración Central en concepto de remesas; los préstamos, transferencias, subsidios, legados, donaciones y contribuciones que recibiera; y el 5% (actualmente el 10% según Ordenanza N° 19652/10) del total recaudado en concepto de Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene, para ser afectado, es decir destinado únicamente, al Fondo Municipal de Turismo.

Por último, esta ordenanza se complementa con el Decreto N°1849/05, que según reza su artículo N° 1, aprueba la Estructura Orgánica-Funcional del EMTUR, determinando además las misiones y funciones de cada área dentro del organigrama propuesto. Entre los departamentos primordiales podemos mencionar: el Departamento de Marketing, el de Investigación y Desarrollo y el de Asistencia al Turista. Los restantes están vinculados a tareas administrativas o de apoyo. Como aspectos generales a destacar, de las tres áreas mencionadas, la de Marketing es la más vinculada a cuestiones políticas, en tanto se afirma en el decreto que sus acciones dependen de la política emergente de la Dirección del ente. Las otras dos son más técnicas y operativas. Como nota de interés, el Departamento de Asistencia al Turista incluye dentro de su público objetivo al residente, al considerarlo uno de los usuarios de sus servicios de información.

Se han sucedido posteriormente cambios menores dentro de la estructura del ente (decreto N° 427/07⁹, decreto N° 619/09¹⁰, decreto N° 2628/10¹¹ y decreto N° 793/11¹²) que no se consideran lo suficientemente relevantes para incluirlos en el análisis. Sí se destaca el traspaso de la Dirección de Unidades Turísticas Fiscales (antes Dirección de Recursos Turísticos) desde la Secretaría de Gobierno hacia el Ente Municipal de Turismo en el año 2010 por medio del Decreto N° 1357/10.

Legislación municipal y turismo: una aproximación a los temas en debate

El Honorable Concejo Deliberante (HCD) del Partido de General Pueyrredon, como representante de los intereses de la ciudadanía, tiene el deber de expresarse políticamente

⁹ Crea la División Coordinación dependiente del Departamento Asistencia al Turista del Ente Municipal de Turismo.

¹⁰ Crea la Dirección General de Marketing y Planificación Turística del Ente Municipal de Turismo.

¹¹ Crea el Departamento de Organización de Eventos y Relaciones Institucionales dependiente del Ente Municipal de Turismo.

¹² Modifica la denominación de la Dirección General de Marketing y Planificación Turística, por Dirección General de Planificación Turística del Ente Municipal de Turismo.



frente a las diversas cuestiones críticas de la ciudad y buscar una solución a las problemáticas locales. Para ello sanciona ordenanzas y disposiciones que regirán sobre la jurisdicción del Municipio.

El Digesto sistematiza y ordena la legislación municipal vigente de carácter general y transitorio emanada del HCD y en ocasiones del Poder Ejecutivo. Los actos administrativos que se encuentran en él se dividen en Ordenanzas¹³, Resoluciones¹⁴, Decretos¹⁵ y Comunicaciones¹⁶.

Entre las ordenanzas vinculadas al turismo promulgadas durante el período analizado se pueden mencionar el interés por la accesibilidad en la ciudad (Ordenanza Nº 21205), la capacitación a trabajadores externos al sector que estén en contacto con el turista (Ordenanza Nº 20240), la seguridad en las playas (Ordenanza Nº 20855) y la creación de circuitos turístico-culturales como parte de la ampliación de la oferta recreativa (Ordenanza Nº 21944). Asimismo, se destaca la legislación vinculada a la promoción, referida a convenios de reciprocidad con otros destinos del país, por medio de los cuales se generaba un compromiso conjunto de promocionar y difundir los atractivos turísticos de ambos sitios (Ordenanzas Nº 20004 y 21285) o se concedía la sesión de uso de espacios públicos populares y transitados de la ciudad para acciones promocionales o puestos de información turística, como fue el caso del Ministerio de Turismo de la Nación. A ello se suma la autorización que se expidió al Ente Municipal de Turismo para comprometer fondos con el objetivo de financiar la contratación del servicio de un asesor creativo para la provisión del diseño de creatividad, estrategia de comunicación, promoción de imagen, marca y publicidad de Mar del Plata, durante un año y medio iniciando en 2012, y renovando la autorización por dos años más (Ordenanzas Nº 20322 y 21254).

Además de estos temas puntuales, se revisaron ordenanzas, comunicaciones y resoluciones del Honorable Cuerpo Deliberante acerca de cuestiones presupuestarias. Entre ellas se destacan las múltiples ordenanzas que compensan los excesos de gastos de los Ejercicios 2010, 2011 y 2012 del Ente Municipal de Turismo (Ordenanzas Nº 20374, 20874 y 21252) y las resoluciones del Consejo que aprobaron la rendición de cuentas de los Ejercicios Financieros correspondientes a 2010, 2011, 2012 y 2014 del Ente Municipal de Turismo (Resolución H. Cuerpo R-3111, R-3279,

¹³ A través de ellas se crea, reforma, suspende o deroga una regla general, cuyo cumplimiento compete a la Intendencia Municipal. Una vez sancionada debe ser promulgada por el Departamento Ejecutivo.

¹⁴ Tienen por objeto expresar una opinión del H. Cuerpo sobre cualquier asunto de carácter público o privado.

¹⁵ Tienen por objeto el rechazo de solicitudes particulares, la adopción de medidas relativas a la organización interna del H. Cuerpo y en general, toda disposición de carácter imperativo que no requiera la promulgación del Departamento Ejecutivo.

¹⁶ Tienen por objeto contestar, recomendar, pedir o exponer algo.



R-3475 y R-3797.). A su vez, se hallaron casos en los que el Cuerpo Deliberante rechazó la rendición de cuentas, como fue aquella correspondiente al año 2013 (Resolución H. Cuerpo R-3658), y otros en los que algún concejal de la oposición reclamó transparencia a la gestión del Intendente Pulti. Un ejemplo de ello sucedió en 2012 cuando se exigió al ejecutivo información fidedigna y expeditiva sobre el manejo y la inversión de fondos públicos en el área de turismo.

Otras de las ordenanzas que han sido cruciales en estos años fueron las referidas a los llamados a licitación pública para otorgar en concesión las Unidades Turísticas Fiscales del Complejo La Perla y el Torreón del Monje, con sus respectivas normas establecidas en el pliego de bases y condiciones. Esto fue una nota distintiva de este período porque coincidió con la caducidad de las licitaciones anteriores que llevaban muchos años vigentes, lo que permitió insertar modificaciones importantes en los nuevos pliegos en aspectos que hacen a los deberes y derechos de los concesionarios, las condiciones de los servicios y el cuidado y las adaptaciones de los espacios de uso.

Sólo algunas ordenanzas vinculan explícitamente a distintas dependencias de la municipalidad con el área de turismo. Entre ellas se pueden mencionar las acciones de coordinación encomendadas a la Secretaría de Planeamiento Urbano y al Ente Municipal de Turismo para la confección del Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación Pública para otorgar en concesión el uso y explotación de las Unidades Fiscales de La Perla (Decreto Nº 1561-14); la implementación de acciones de difusión del Plan de Separación en Origen de Residuos Sólidos Urbanos desde el Ente Municipal de Servicios Urbanos, destinadas específicamente al turismo, de manera de cubrir las distintas vías de acceso a la ciudad e informar en los medios de comunicación, en los períodos de mayor afluencia de personas (Comunicación H. Cuerpo C-4458) y la creación del "Premio Municipal a la Intervención Artística o de Diseño en Locales" cuya entrega estuvo a cargo del Ente Municipal de Turismo, con intervención de su Directorio y de la Secretaría de Cultura (Ordenanza Nº 20461).

En síntesis, en lo que refiere a la visión del turismo presente en las leyes, se observa una clara centralidad e importancia hacia el mismo tanto a nivel nacional como provincial, considerándolo dentro de las políticas de Estado estratégicas para el desarrollo territorial, aunque esto no sea nuevo ya que algunas de las leyes abrogadas por las vigentes ya planteaban en parte estos aspectos. El hecho de que se establezca como política de Estado contiene de manera implícita la idea de continuidad independientemente del cambio de gestión. Si bien desde la ley nacional se define al turismo como una actividad y en la provincial se lo presenta como un proceso, en



ambos casos existe un acuerdo al considerarlo un fenómeno socioeconómico complejo y multidimensional.

A nivel nacional merece la pena mencionar, por su magnitud e implicancias, el diseño y la puesta en marcha del Plan Federal Estratégico de Turismo Sostenible. La decisión de impulsarlo fue un posicionamiento político que evidencia la importancia que se le asigna a la planificación.

En lo que respecta a las relaciones interjurisdiccionales específicamente, en ambos casos las leyes establecen dentro de las funciones de sus organismos oficiales de turismo la exigencia de coordinar acciones y articular la participación con otros organismos gubernamentales para favorecer un buen desarrollo del turismo en los territorios. Se mencionan varios aspectos a consolidar como la coordinación y la cooperación y se plantean algunos dispositivos tendientes a asegurar una línea coherente de decisión y actuación. En la órbita nacional la ley menciona la creación de un Comité Interministerial (transversalidad del turismo/coordinación con otras áreas) y un Consejo Federal de Turismo (coordinación entre organismos del propio sector). En una escala menor, pero con el mismo espíritu, la ley provincial plantea la creación del Consejo Provincial de Turismo. Hasta aquí es lo que establece la ley. Luego habrá que evaluar la efectividad y el funcionamiento de estos espacios.

Respecto a la institucionalización del turismo dentro la administración pública en cada uno de los niveles de gobierno, se observa – al menos durante el período estudiado- una jerarquización del área al tratarse de organismos de alta jerarquía. Esto supone un reconocimiento del turismo como área estratégica, una mayor participación en la toma de decisiones y una mayor financiación. Esta situación es coherente con lo establecido en las leyes antes mencionadas sobre el desarrollo del turismo. Se advierte un común denominador en las funciones y estructuras adoptadas por cada organismo, con las variantes lógicas de cada caso adaptadas al territorio de su jurisdicción. Y se destaca por su visión integral y completa sobre el turismo el decreto de la Provincia al momento de detallar las acciones del nuevo organismo público.

Por último, en lo que refiere a los temas objeto de discusión en el Concejo Deliberante del municipio de General Pueyrredon se observa que desde este órgano colegiado se trataron algunos temas puntuales que repercuten directamente en el desarrollo turístico de la ciudad como los llamados a licitación de los balnearios y el desarrollo de circuitos turístico-culturales, capacitaciones y asesoría en estrategias de comunicación, marca destino y accesibilidad. Por su parte la exigencia por mayor transparencia en el manejo de fondos públicos por parte del área de turismo merece ser destacada como un tema sensible. Sin embargo, todos estos estamos no son planteados en el marco de una política planificada de manera integral con una visión



estratégica que la guíe y ordene. Sería interesante complementar el análisis que aquí se presenta con un estudio que profundice en cada una de estas temáticas, verifique la real incidencia, corrobore su cumplimiento y analice su apropiación por parte de los actores involucrados.

Si bien el análisis documental del presente capítulo se limitó a las Leyes marco de turismo de la Nación y la Provincia de Buenos Aires, a las ordenanzas de creación de los organismos oficiales de turismo que inciden en la órbita marplatense y a los actos administrativos del Honorable Concejo Deliberante del Municipio, no por ello se desconoce la existencia de otras normativas referentes a aspectos que indirectamente influyen en el desarrollo turístico y en las relaciones entre organismos públicos de turismo. Entre ellas, a modo de ejemplo, se pueden mencionar el código de ordenamiento territorial, la regulación de los alojamientos y restaurantes, las normas que establecen la coparticipación del presupuesto, entre otras. Su análisis hubiere implicado una complejidad mayor que habría desviado del objetivo central de este Trabajo Final de Maestría, basado en la subjetividad de los actores implicados. Lo mismo sucede con la existencia de los convenios marco de cooperación entre organismos públicos de turismo, donde se enuncian objetivos, potencialidades, injerencias e incumbencias por parte de cada institución.

CAPÍTULO 5



**RELACIONES
INTERJURISDICCIO-
NALES**



CAPÍTULO 5: Relaciones interjurisdiccionales entre organismos públicos de turismo. Aportes al caso Mar del Plata

Este capítulo caracteriza los procesos de articulación interjurisdiccional entre los organismos públicos de turismo que tienen injerencia en el destino Mar del Plata, para determinar el modo en que sus decisiones y acciones inciden en el escenario político turístico local. Para ello se analizan siete dimensiones relacionadas con el grado de conocimiento que desde el MINTUR y la SECTUR se tiene sobre la realidad de otros organismos públicos de turismo (respecto a sus funciones y a su contexto), los canales de comunicación y el intercambio de información, los temas de agenda, la percepción sobre el trabajo conjunto, la existencia de acuerdos o políticas conjuntas intergubernamentales y la percepción sobre el impacto o la incidencia de las decisiones y acciones políticas de otras jurisdicciones sobre Mar del Plata.

Conocimiento sobre funciones y competencias de otros organismos públicos de turismo

Al momento de consultar a los entrevistados acerca del grado de conocimiento de las funciones y competencias de otros organismos públicos de turismo, hicieron referencia en líneas generales a la regulación que les da origen, alegando que las funciones están establecidas en una ley y que al mismo tiempo “son las que la gran mayoría de los organismos públicos de turismo están asumiendo”, dando cuenta de cierta uniformidad en la estructura funcional de organismos oficiales de turismo de otros destinos. Mencionaron principalmente la promoción, la búsqueda de la calidad, el desarrollo local o regional, las inversiones, la regulación, la fiscalización y la articulación con otros actores del sector turístico.

Al analizar particularmente cada instancia de gobierno se observa que el MINTUR es considerado como aquel organismo encargado de la política turística a nivel nacional, atendiendo sobre todo a los aspectos que hacen a la calidad, el turismo social, la federalización del desarrollo turístico y la fiscalización. Según afirman los entrevistados, esta política responde al espíritu de la Ley Nacional de Turismo, que busca desarrollar productos y servicios turísticos, promoverlos, mejorarlos y continuarlos en un camino de calidad que lleve a la competitividad.

Al momento de definir las funciones de la SECTUR, se opta por enumerar las áreas que conforman el organigrama y las subsecretarías que lo componen; entre ellas se mencionan la de promoción, turismo social y comunitario y eventos. De este modo, se asocia directamente la



estructura orgánica con los “macro temas” de los que debe ocuparse el organismo. Sólo unos pocos entrevistados señalaron temas más abarcadores como la tarea de definir los lineamientos de la política turística provincial, la responsabilidad de garantizar la calidad, la capacitación y el desarrollo de productos, y la búsqueda del desarrollo local turístico sustentable, equilibrado y equitativo en todo el territorio provincial.

A su vez se destaca el vínculo que la SECTUR tiene con los partidos que componen la provincia, siendo la encargada de generar políticas públicas de turismo para “bajar a los municipios”. Estas políticas, en algunas ocasiones incluyen la provisión de recursos, y en otras aportan asesoramiento organizativo, capacitación o promoción. Sin embargo, se deja en claro que ello no implica “una invasión de competencias entre provincia y municipios”.

En lo que respecta a Mar del Plata, se observó la falta de conocimiento de los funcionarios del MINTUR con respecto al EMTUR. No sucede lo mismo con la SECTUR, que reconoce la “institucionalidad ya marcada” que tiene el EMTUR, como un organismo público con gran autonomía.

Percepción de la realidad turística nacional, de la provincia de Buenos Aires y del Municipio de General Pueyrredon, sus problemáticas y posibles soluciones

En líneas generales se identifica una mirada positiva del desarrollo turístico en los tres ámbitos de gobierno. A nivel nacional los funcionarios entrevistados advierten un salto cualitativo en cuatro aspectos durante el período de análisis: la institucionalización del turismo dentro del Estado, la ampliación de la oferta en el territorio nacional, la consolidación del turismo interno en volumen y diversidad (Figura 12) y el posicionamiento del destino Argentina como destino internacional. Esto se asocia directamente a la “decisión política” que se observa desde principios de la década del 2000 de reconocer al turismo como una “actividad productiva relevante para la Argentina”. Se destacan la Ley Nacional de Turismo y el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS) como puntos de inflexión, considerados logros de avanzada sin precedentes. A estas cuestiones se suman los mecanismos de articulación cada vez más frecuentes con el sector privado. Todos ellos son cambios y temáticas que se consideran ya instalados a nivel estructural.



telam 75 años Política Economía Sociedad Seguridad Provincias Deportes Internacional Espectáculos Cultura Guías DDHH

TURISMO

05/08/2014 CIUDAD

Presentaron el Plan de Marketing de Turismo interno para 2014-2016

Se trata de "ConectAR Turismo 2014-2016", una herramienta para un desarrollo mayor de la actividad en el país y nuevas estrategias para llevar cada vez más argentinos a los destinos locales.

Figura 12 | Nota Periodística Télam – Agosto 2014

En lo que respecta a la actividad turística en la provincia de Buenos Aires, se considera que en los últimos años creció la oferta de destinos y el flujo turístico, encontrándose los centros emisores dentro de su misma jurisdicción. Esto queda de manifiesto en las siguientes citas: “aunque se lo asocia sólo a la costa, en realidad de los 135, 100 municipios ya son turísticos” y también “abandonó el viejo esquema de ser una provincia exclusivamente vacacional para convertirse en provincia turística. Le llevó reconocer territorio, productos turísticos y generarlos”. Si bien el principal producto turístico con el que cuenta es la playa, se visualiza una reconversión del producto. Según sus propios funcionarios, la SECTUR “ha logrado potenciar la diversidad (más y mejores destinos)” e intenta romper un poco la exclusividad de Mar del Plata como único destino de la provincia, a través del desarrollo de productos innovadores. Desde Nación también se observa esto, y así lo expresa un funcionario del MINTUR: “buscaron claramente romper el destino de sol y playa de Mar del Plata y todo el corredor de la costa”. Y otro agrega: “Provincia de Buenos Aires es la histórica del turismo masivo, por la franja costera. Pero en esta última gestión [haciendo referencia a la gestión 2011-2015 de Ignacio Crotto (Frente para la Victoria)] ha habido una ampliación a otros destinos no tradicionales, sumado a la costa”.

Por último, se reconoce en todos los niveles estadales a Mar del Plata como el producto estrella, el destino consolidado, el destino nacional, el destino “natural” (refiriéndose al que tradicionalmente se elige). Esto se evidencia significativamente en las siguientes frases: “es el gran destino costero, no necesita promoción. Está instalado, es un destino maduro. Es un destino estratégico, siempre lo va a ser” y también “es un turismo que funciona siempre”. De esta forma, se le confiere un sentido de autonomía muy marcado al considerarlo el destino



emblemático del desarrollo turístico nacional. En esta misma línea algunos señalan que gracias a Mar del Plata ha crecido el resto de la costa también.

Sin embargo, se observa paralelamente una mirada crítica que ubica a Mar del Plata entre el estancamiento y la innovación. En relación a esto último, los entrevistados reconocen que el destino está logrando revertir la estacionalidad mediante el aprovechamiento del espacio urbano y el turismo de reuniones. Así lo expresan: “tiene muchísimo camino por recorrer para reconvertirse” y “hay como algunos destellos de un camino nuevo”.

Acceso a la información y mecanismos de comunicación con organismos de otros niveles jurisdiccionales

Casi la totalidad de los entrevistados cataloga la comunicación entre los tres ámbitos de gobiernos como muy fluida, satisfactoria, basada en un trato cotidiano permanente. Se aclara que existen canales formales, institucionalizados, como son las notas, memos, mails, etc., pero que también se acude a los canales informales para acortar o evitar los tiempos de la burocracia. En varias ocasiones, tanto para favorecer la difusión y la comunicación, se apela a las redes sociales. Aunque no en todos los casos lo consideran adecuado.

Tanto desde Nación como desde Provincia destacan el Sistema de Información y Estadística Turística (SIET) (Figura 13) como herramienta de comunicación y actualización de la información. Se presenta como un sistema diseñado e implementado por el MINTUR con el fin de consolidar el proceso de gestión de la información y el conocimiento turístico, para una adecuada planificación, gestión y toma de decisiones en el sector, en pos de un modelo de desarrollo turístico inclusivo, equitativo y federal. Además del SIET se menciona el Repositorio Digital del Ministerio de Turismo de la Nación (REPOTUR) (Figura 14). Según afirman, Buenos Aires es la primera provincia que adhirió y que comparte documentos *on line*: “es un compromiso de la Secretaría visibilizar lo que se hace... y que la juzguen [la información] y la discutan”, haciendo hincapié de este modo en la rendición de cuentas. También se menciona el Portal Educatur como una herramienta que permite mantener la información actualizada y que pretende convertirse en un espacio de intercambio y de aprendizaje dentro de las llamadas TICs (Tecnologías de la Información y la Comunicación). La provincia de Buenos Aires también forma parte de esta red.



Sistema de información y estadística turística	
Política	Argentina Recursos
PAÍS	Argentina
NOMBRE DE LA INTERVENCIÓN	Sistema de información y estadística turística
TIPO	Estrategia
CARACTERÍSTICAS	Parcial
ÁREA DE INCUMBENCIA	Turismo
POBLACIÓN DESTINATARIA	Sector de turismo
EXTENSIÓN GEOGRÁFICA	Nacional
AÑO DE IMPLEMENTACIÓN	2011
ACTUALMENTE VIGENTE	Sí
FUENTES CONSULTADAS	Sitio web de la estrategia: http://www.siet.desarrolloturistico.gov.ar/
POLÍTICA CON LA QUE SE VINCULA	Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable
NORMATIVA RELACIONADA	No se especifica relación con normativas del país
POLÍTICAS ARTICULADAS CON OTROS PAÍSES	No se especifica articulación con políticas de otros países

Figura 13 | Ficha técnica del SIET en el portal <https://www.siteal.iiep.unesco.org/>

Figura 14 | Página principal del portal <https://www.repotur.yvera.tur.ar/>



Por otra parte, se menciona la existencia del Consejo Federal de Turismo como espacio de actualización, intercambio y discusión. El mismo prevé reuniones bimestrales y es el MINTUR quien convoca a los organismos oficiales de turismo de las distintas provincias, “constituyéndose [como] un ámbito propicio para aunar criterios tendientes tanto a conformar el turismo como Política de Estado como a resolver situaciones propias de la gestión concreta de los servicios”.

Respecto al vínculo específico con el EMTUR, desde la SECTUR manifiestan que la relación es buena, que se comunican propuestas en ambas direcciones, pero que por el grado de desarrollo turístico que tiene la ciudad de Mar del Plata, en muchos aspectos no requiere de la provincia. Desde la SECTUR manifiestan que el Estado provincial mantiene con Mar del Plata una “presencia continua, no sólo de turismo, sino de la gobernación” y que el “acompañamiento es muy grande a Mar del Plata”. Sin embargo, otros funcionarios pertenecientes al mismo organismo consideran que “el ente de Mar del Plata es tan importante como la Provincia...acompañó [refiriéndose a la asesoría institucional] pero respeto a dónde quiere ir Mar del Plata con su Mar del Plata”. Se observan ciertas resistencias por parte del ente para compartir información y se advierte desde la provincia una decisión política de manejar ciertos temas de forma independiente o con cierto hermetismo: “Mar del Plata se maneja bastante independiente, y hasta a veces prefiere soltarnos la mano y por ahí pierde algunos beneficios”, entre ellos el proveniente del trabajo articulado para la captación de congresos y convenciones.

Temas de agenda vinculados al turismo en Mar del Plata

Los principales temas de agenda identificados en el nivel nacional son fundamentalmente el desarrollo de destinos emergentes, la comercialización, la calidad tanto en la gestión pública como en la gestión privada (servicios) y el fomento del turismo interno, éste último favorecido a través del desarrollo de la conectividad aérea y la Ley de Ordenamiento de Feriados (Decreto Nº 1584/10). En este contexto, es posible apreciar que Mar del Plata se ve claramente afectada, porque “antes la gente decía: ‘me voy a Mar del Plata de vacaciones’, por ahí ahora uno opta por irse de vacaciones a la Patagonia y el *finde* este que viene me voy a Mar del Plata”. A lo que se suma que “la política y el Plan [PFETS] han establecido prioridades, lógicamente Mar del Plata no es una prioridad. La prioridad son los destinos emergentes o las puertas de los destinos, o los circuitos, o la generación de nuevos productos, o la diversificación de la oferta”, dando cuenta de la dirección que está tomando la política turística nacional: “lo que buscamos en el Ministerio es diversificar la oferta turística nacional en el país, no vayamos tanto a Mar del Plata, vayamos a otros destinos” (Figura 16).



Figura 1615 | Titular Nota Periodística Télam – Diciembre 2012

En la Provincia, los temas de agenda apuntan al trabajo puntual con destinos emergentes serranos y de pequeñas localidades rurales, a acciones en pos de revertir la estacionalidad, fomentar el desarrollo de eventos y promover la accesibilidad y el turismo social. También se destaca la conformación del COPROTUR como un órgano consultivo, por medio del cual se pretenden discutir, articular y proponer temas directamente con los municipios (Figura 17). Por tanto, sucede algo similar a lo que se observa a nivel nacional.



Figura 16 | Titular Nota Periodística Hosteltur LATAM – Octubre 2015

Por su parte, se observa que desde el EMTUR se apunta a una política de regeneración del destino, a la idea de ciudad-destino con actividad los doce meses del año, a la intención de ser una ciudad internacional, a la captación de Congresos y Convenciones y al desarrollo de grandes acontecimientos programados. Al respecto, desde Provincia se considera que “hay una decisión



del destino de trabajar eventos deportivos (...), en desmedro, por lo menos temporal, de poner la misma fuerza de gestión en la captación de congresos de tipo asociativos”.

Percepción acerca del trabajo conjunto y de las iniciativas interjurisdiccionales

Los funcionarios entrevistados juzgan el trabajo conjunto como necesario, positivo y deseable. Algunos lo manifiestan de la siguiente forma: “el trabajo conjunto es esencial y se está aplicando”; “sin cooperación no hay turismo”; “es imprescindible, está en la esencia del turismo”; “se ve todo el tiempo en lo cotidiano”. Además, destacan que en los procesos de trabajo en equipo cada uno aporta conocimientos (el *know how*) y/o bienes, y que, si bien trabajar con otras personas demanda tiempo, permite optimizar las acciones y resulta más eficiente y eficaz, en tanto evita la duplicidad de esfuerzos y al mismo tiempo produce sinergia. Sin embargo, la articulación no deja de ser vista como un desafío a profundizar, fortalecer y consolidar, y aseguran que puede estar condicionado por una decisión política de trabajar de ese modo y favorecerlo, o por el contrario de no preocuparse por fomentarlo.

Tanto desde el MINTUR como en la SECTUR aseguran que actualmente se da una articulación permanente y de ayuda mutua y se hace hincapié en una secuencia de trabajo específica: “desde la Nación, a través de la provincia, en el municipio”. Al respecto, uno de los entrevistados plantea que desde Nación se procura cuidar las relaciones y las instancias, para darle validez institucional, y que antes de realizar cualquier acción directa con los municipios, se le informa primero a la provincia que corresponda a su jurisdicción. Sin embargo, se advierte que “en algunos lugares la escala provincial es la que pareciera más desdibujada cuando los destinos tienen mucha impronta, porque a veces se da que pueden generar cuestiones por el costado de la provincia, y llegar al Estado nacional. Pero de acá [MINTUR] se procura mucho cuidar esa institucionalidad. Si bien obviamente se los recibe y muchas veces se los acompaña y demás...pero siempre hay como un diálogo y una comunicación con la provincia: mirá, vino Mar del Plata y nos pidió esto, y a nosotros nos parece que está bueno y los vamos a acompañar, más allá de una cuestión un poco más personal, de afinidad política” y agrega “sí, los municipios que tienen más envergadura, más impronta, más historia siempre tienen las puertas abiertas acá, con el ministro, con el secretario, para cuestiones específicas. En el caso de Mar del Plata sé que lo hace Pablo [Fernández]”, refiriéndose a quien fuere Presidente del EMTUR durante los períodos 2007-2011 y 2011-2015.

Desde la provincia aseguran que se generan muchas iniciativas con el EMTUR, proponiendo proyectos al municipio, y se reconocen algunas acciones en conjunto. No obstante, como Mar del Plata tiene un nivel de desarrollo turístico avanzado y es consciente de ello, en muchos



sentidos no requiere de la Provincia: “a veces hay limitaciones desde el ente hacia la Provincia, porque hay una decisión política de manejar el tema solo o no compartir la información”.

En síntesis, a Mar del Plata la ven como autónoma: “tiene la necesidad, pero también las espaldas como para afrontar cuestiones vinculadas a la promoción turística, sin esperar el acompañamiento de la provincia. Puede tener una agenda propia, sumarse a la agenda de Provincia y la Nación o a la del Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR). Y en ese sentido refuerza mucho más sus actuaciones y estrategias”. Más allá de eso, desde Nación “se propone hacerle un seguimiento para optimizar aquello que tiene”.

Existencia de acuerdos, políticas, programas y proyectos conjuntos con el EMTUR

Desde la órbita nacional, la mirada tiende a ser más global, ya que se planifica por regiones y no localmente. Los funcionarios del Ministerio aclararon que desde Nación no se establecen programas o proyectos directamente con ningún municipio, sino que se respeta la secuencia escalonada.

El tema de la calidad es un asunto transversal y recurrente en los tres órdenes (Figura 18). A nivel nacional el Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT) y las Normas de Calidad IRAM, son programas que buscan generar criterios comunes de calidad y procuran evitar la duplicidad o multiplicidad de certificaciones. Se hace a través de la adhesión de las provincias y de los municipios al sistema, buscando referentes en cada nivel estadual. El EMTUR ha pasado por la experiencia de certificación de procesos en el área de atención al turista.



Diario Digital de Negocios
en Turismo

Sistema de Gestión de Calidad en Mar del Plata

Fecha Publicación: 11/04/2011

Con una importante convocatoria finalizó en la sede de la Asociación Empresaria Hotelera Gastronómica de Mar del Plata el Taller sobre " Calidad de Gestión para la Excelencia Empresaria ", dirigido por el Lic. Luis Plubastch, organizado por la Cámara Argentina de Turismo y el Ministerio de Turismo de la Nación conjuntamente con la Secretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires, la Asociación Empresaria Hotelera Gastronómica de Mar del Plata, la AAAVYT Mar del Plata y Sudeste, el Mar del Plata Convention & Visitors Bureau, la AHT y el EMTUR Mar del Plata; los días 5 y 6 de abril.

Figura 17 | Fragmento Nota Periodística Hostnews – Abril 2011



Los vínculos o acuerdos con la Provincia suelen basarse en la facilitación de recursos o asesoramiento técnico a los municipios en acciones puntuales. Se destaca el trabajo especialmente con eventos, y también en lo que respecta a certificaciones de calidad y accesibilidad (Figura 19). De igual modo, uno de los entrevistados menciona que hay mucho por trabajar en temas de articulación entre estados subnacionales: “Mar del Plata es un nudo fundamental, tendría que trabajar más articulado con la provincia. La provincia basarse en el ente para alentar el desarrollo de los partidos que están cercanos a Mar del Plata”.



Figura 18 | Fragmento Nota La Capital – Agosto 2015

Lo anterior respecto a programas o proyectos específicos celebrados entre la SECTUR o el MINTUR directamente con el EMTUR. Ahora bien, para el período analizado, se destacan en la ciudad la concreción mediante el financiamiento y/o facilitación por parte del Estado nacional y



provincial de obras de gran envergadura como son la Terminal Ferroautomotora (Figura 21), el Emisario Submarino (Figura 20), la Terminal de Cruceros (Figura 22), el Museo de Arte Contemporáneo, entre otras. Estas gestiones fueron acordadas por los representantes del poder ejecutivo de cada jurisdicción y planteadas en el marco de los beneficios turísticos que implican.

mgp | Municipalidad de General Pueyrredón
Tenemos todo

INICIO AGENDA MUNICIPALIDAD TRÁMITES Y SERVICIOS TRANSPARENCIA NOTICIAS

Noticias - Obras Sanitarias

Viernes 19 de Diciembre de 2014 - 02:15 hs

Con la participación de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en teleconferencia

Emisario Submarino: la gran obra ambiental de Mar del Plata

OBRAS SANITARIAS MGP
Mar del Plata - Batán

Con la presencia del intendente Municipal Gustavo Pulti, el Ministro de Interior y Transporte Florencio Randazzo, el administrador del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), Lucio Tamburo y el presidente del directorio de Obras Sanitarias Mar del Plata-Batán Mario Dell Olio, este jueves se dieron por finalizadas las obras del Emisario Submarino en nuestra ciudad. El acto en cuestión se desarrolló en el marco de una video conferencia encabezada por la Presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner.

En el comienzo del diálogo con la primera mandataria, Gustavo Pulti remarcó que "esta es una obra extraordinaria para el presente y para el futuro. Hoy se concluye la obra del Emisario Submarino, con esa inversión de 425 millones de pesos, con la participación del ENOHSA -que han hecho un esfuerzo extraordinario, con el protagonismo de los trabajadores de OSSE. Hace más de 30 años que Mar del Plata quería cerrar este capítulo y lo estamos cerrando en las mejores condiciones", agregó.

Figura 19 | Fragmento Nota portal oficial MGP – Diciembre 2014



LA CAPITAL
MAR DEL PLATA

LA CIUDAD PROVINCIA DEPORTES ARTE Y ESPECTÁCULOS POLICIALES CARTELERIA

23-07-2011

La Presidenta inauguró la Ferroautomotora y anunció más obras para Mar del Plata

La presidenta Cristina Fernández de Kirchner encabezó ayer el acto de inauguración de la Estación Ferroautomotora de Mar del Plata, que permitirá el arribo diario de hasta 1.200 servicios de ómnibus y 11 formaciones ferroviarias por día. Además, la jefa de Estado anunció obras de dragado integral del banco de arena del puerto, situado en la escollera sur, que obstruye el principal acceso marítimo y que tiene el propósito de devolver plena operatividad al lugar. Este problema ha obligado al trazado y uso de vías marítimas alternativas con la consecuente restricción que ello genera al tráfico. La obra, cuyo costo asciende a los 30 millones de dólares, tiene como objetivo complementario utilizar la arena dragada refulándola a tierra para ampliar las playas de la ciudad, como Playa Grande, Bristol y Varese.

Figura 21 | Fragmento Nota La Capital – Julio 2011

Secciones **LA NACION**

LA NACION · Economía

Inversión sin resultados. Mar del Plata tiene su terminal de cruceros, pero los buques no llegan

El edificio para recibir pasajeros, que costó 30 millones de pesos, está listo desde hace dos años; nunca se puso en actividad porque faltan las obras de dragado

22 de Junio de 2014
Dario Palavecino
LA NACION

MAR DEL PLATA.- En tiempos en que cortar cintas es toda una tentación para funcionarios que buscan en cada obra inaugurada -por mínima que sea- un rédito político, por aquí nadie parece querer mirar hacia la Escollera Norte. Una inversión de más de 30 millones de pesos traducida en un moderno edificio que realza un punto estratégico de la ciudad no es poca cosa. Pero la terminal de cruceros de Mar del Plata sigue allí, concluida hace casi dos años y [a la espera](#) de su estreno.

La obra es imponente y no está demasiado lejos en dimensión, imagen y costos del Museo de Arte Contemporáneo (MAR), que abrió sus puertas en el extremo norte de la costa marplatense. Aunque lejos del despliegue mediático y la agenda de actividades que se dio allí este verano con cientos de miles de visitantes, en el flamante edificio de 1600 metros cuadrados preparado para que desembarquen los turistas extranjeros, sólo resuenan los pasos del personal de seguridad de turno. El [proyecto](#) de dotar a estas playas de infraestructura adecuada para recibir a buques de pasajeros es un claro ejemplo de cuando cumplir los plazos de ejecución en tiempo y forma termina siendo un problema.

La inversión corrió por cuenta del gobierno bonaerense. Se anunció hace cinco años a la par de un plan de dragado que financiarían a costo compartido la provincia y el Estado nacional. En 2010 comenzó la construcción del edificio, concluido en poco más de 24 meses. Pero por cuestiones burocráticas y demoras en la disponibilidad de fondos, la obra para recuperar profundidad en la embocadura del puerto recién se puso en marcha hace tres meses. Y al menos tiene por delante otros tantos más de ardua tarea.

Figura 20 | Fragmento Nota La Nación - Junio 2014



Percepción sobre el impacto o la incidencia de las decisiones y acciones políticas de otras jurisdicciones sobre Mar del Plata

Dentro de las restricciones propias de las relaciones intergubernamentales que pueden afectar el desarrollo turístico marplatense, se pueden mencionar las relativas a la normativa. Desde Nación expresan que “hay que ajustar algunos marcos normativos, hay que buscar facilitación de cosas”.

Desde el EMTUR, a nivel territorial, haciendo referencia a la zona del Puerto y la Reserva Natural Puerto (ambas pertenecientes a la jurisdicción provincial) identifican “algunas cuestiones, que tienen que ver con las jurisdicciones, que nos impiden a nosotros como municipio poder incidir directamente sobre ese espacio (...) tenemos una deuda muy pendiente con el Puerto en cuanto al desarrollo de circuitos turísticos netamente, el aporte de la actividad turística en el Puerto todavía no ha sido el que esperamos”. Los funcionarios del ente remarcan además que ha habido muchas dificultades en relación a cuestiones burocráticas. Se observa entonces que los problemas los sufren y experimentan los territorios, con lo cual afecta directamente a las gestiones del Estado local.

Asimismo, se advierte que las afinidades políticas entre los distintos niveles del Estado pueden ser generadoras tanto de oportunidades como de restricciones, tal como se mencionó previamente. Y que el hecho de que las instituciones estén creadas y administradas por personas influye enormemente. Otro de los inconvenientes que se identifican tiene que ver con la falta de adhesión hacia algunas de las políticas o modalidades de resolución de problemas adoptadas por el sector público en general y que puede no coincidir con las pensadas por otros actores sociales que actúan en lo local.

Una de las cuestiones que con frecuencia es identificada como una restricción es la disponibilidad de recursos, pero se reconoce que el diseño de estrategias creativas, puede ayudar a resolver esta cuestión. Entre ellas se menciona la realización de trueques de recursos para proyectos concretos entre niveles estadales.

También se observa que “puede suceder que algún programa sea contradictorio (...) o cuando se superponen y es más de lo mismo”, o que ocurra que “un intendente o secretario o director de turismo local, con el afán de conseguir adhesiones, solicite mediante diversas vías los mismos pedidos y se genere duplicidad e ineficiencia de recursos”. Así, se identifica la ausencia de una matriz común que cruce esta información, mejore las comunicaciones y haga las acciones más eficientes.



Desde las oportunidades o aspectos positivos, los entrevistados aseguran que las relaciones intergubernamentales no pretenden dificultar el desarrollo de los destinos y se brega por cubrir la necesidad de “vernors a todos en igualdad de oportunidades”. Estas cuestiones se asocian directamente con la estrategia de trabajar líneas en conjunto, también a nivel horizontal. Ello queda de manifiesto en la siguiente expresión: “no podrías desarrollar la actividad pensando sólo en las misiones y funciones de cada organismo. Después me parece que lo importante es encontrar las agendas comunes”. Al mismo tiempo se observa la necesidad de hacer eficientes las cuestiones que están vigentes, como por ejemplo cuando en un destino existen instalaciones que pertenecen a la provincia, pero que se encuentran abandonadas u ociosas y el municipio puede hacerse cargo y ponerlas en funcionamiento para bien de la ciudad.

A modo de síntesis del capítulo, en lo que refiere a la manera de organizar los organismos públicos de turismo, se observan estructuras organizacionales similares que incluyen las funciones básicas o características de cualquier área del Estado que se ocupe del turismo, como son la promoción, el desarrollo de la oferta, el desarrollo de la calidad, entre otros. La diferenciación está dada por la creación de espacios promovidos particularmente por cada gestión en función de sus visiones políticas, por lo que se comprueba que los organigramas son claras representaciones de los pensamientos político-ideológicos.

Se evidencia además una asociación, al menos desde lo discursivo, entre lo que el marco regulatorio establece y lo que se aplica en la realidad, principalmente en lo relativo al ejercicio de las funciones que cada organismo debe cumplir.

Respecto del trabajo conjunto y articulado, si bien se reconocen avances en este sentido en relación a algunas políticas transversales, los Consejos Federales de Turismo y la amplia convocatoria para la elaboración del PFETS, no se trata aún de prácticas consolidadas. Los temas que están presentes en las actividades o preocupaciones de las tres jurisdicciones son la promoción, el desarrollo de la calidad y la accesibilidad. Tener conocimiento acerca de los temas de agenda de cada nivel estadual permite inferir cómo los distintos niveles ven el desarrollo turístico del territorio y deducir posteriormente, cuáles serán las políticas y acciones a futuro que serán priorizadas y las oportunidades que ello genere constituyéndose así en potenciales objetos de programas conjuntos.

Las políticas, programas y proyectos efectivamente diseñados en forma conjunta entre organismos públicos de turismo de orden nacional, provincial o municipal, y que involucran o



repercutan en el turismo en Mar del Plata son escasas, destacándose los programas de accesibilidad –con la participación de los tres niveles estadales-, certificaciones de calidad y las tareas tendientes a la captación de eventos, principalmente entre la SECTUR y el EMTUR, aunque éstas no sean tan frecuentes. La visión que los organismos tienen sobre el destino Mar del Plata como destino autónomo a veces atenta contra posibles políticas, programas y proyectos estratégicos articulados interjurisdiccionalmente, que podrían llegar a ser beneficiosos para el destino.

Las restricciones y oportunidades para el desarrollo turístico marplatense como consecuencia de las relaciones intergubernamentales y problemáticas jurisdiccionales, se ponen de manifiesto en relación al puerto y otras interfaces -franja costera- de la ciudad de Mar del Plata. En dichos espacios coexisten varias divisiones administrativas que dificultan las decisiones o intervenciones en esos territorios. Si bien no constituyen temas de fácil solución, se considera indispensable procurar mayor diálogo y una política articulada.

La visión que desde el MINTUR y la SECTUR se tiene sobre Mar del Plata y su organismo oficial de turismo, y la imagen que el mismo ente transmite, está asociada a la idea de destino autónomo y ejemplar, maduro y consolidado; por consiguiente, no se encuentra dentro de las prioridades de la agenda turística nacional y provincial. A esto se suma la política explícita referida al fomento de destinos emergentes, que apartan la mirada de los destinos consolidados como Mar del Plata, que a pesar de su grado de madurez puede estar necesitando una estrategia de reconversión turística.

CAPÍTULO 6



EL EMTUR



CAPÍTULO 6: El Ente Municipal de Turismo. Funcionamiento y visión del actor estratégico central en la definición de la política turística local

El presente capítulo expone la percepción de los funcionarios del EMTUR acerca del funcionamiento del ente, temas prioritarios, problemáticas a resolver en el destino, instrumentos políticos utilizados y aspectos relativos al trabajo conjunto intra e interjurisdiccional.

Como se mencionó en el apartado sobre metodología, en este caso se entrevistó a personal de planta y personal político. En todos los casos, los empleados de planta entrevistados superaban los 15 años de antigüedad cumpliendo funciones en el ente y algunos estaban próximos a los 40. Se trata en todos los casos de profesionales especializados en el área de su competencia, la gran mayoría Licenciados en Turismo. Ello supone una interesante combinación entre idoneidad y experiencia y trayectoria en la gestión pública y específicamente en la operatoria del EMTUR. Por su parte, el funcionario político entrevistado llevaba 8 años en su cargo y su mandato finalizaba el año en el que se realizó la entrevista.

Conocimiento acerca de los objetivos, las funciones y las competencias del EMTUR

En líneas generales, los entrevistados identifican dos tipos de objetivos en el EMTUR: uno asociado a la misión o razón de ser del organismo y otro que se establece diariamente y que tienen que ver con las actividades cotidianas que llevan a cabo.

Sostienen que el objetivo principal del ente es promocionar el destino y su oferta. Los temas relativos al desarrollo turístico de la ciudad y la creación de condiciones para la mejora de la actividad turística prácticamente no son mencionados. Los empleados estatales evidencian cierta confusión al asociar los objetivos fundacionales del ente con los asumidos por la gestión política, por lo que cuando se les pregunta por los objetivos del ente hacen referencia directa a los temas de agenda impuestos por la gestión de turno, que en ocasiones pueden distar de las necesidades propias del destino y depender más de la visión que los dirigentes tienen acerca del sector.



El segundo grupo de objetivos está más asociado a las metas diarias, y es identificado por los empleados de planta como aquellos con lo que están más vinculados en su trabajo cotidiano, que tienen presentes todos los días y que cambian constantemente. En la Figura 23 se pueden apreciar algunos de los objetivos planteados por la gestión política vigente durante el período de análisis.

Objetivos y metas proyectadas

Proyectos:

- Captación de nuevos eventos para Mar del Plata, postulaciones a eventos deportivos y congresos.
- Potenciar los atractivos para el mercado brasilero y paraguayo.
- Continuar con el trabajo de conectividad para la captación de nuevos mercados.
- Ampliación del programa de Recreación Social.
- Participación en el Plan Estratégico para Batán.
- Señalización turística.
- Programa virtual para residentes.

Evolución arribos turísticos Año 2002 – 2014												
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
5.311.763	6.180.341	6.747.239	7.125.273	7.721.767	7.973.709	8.041.846	7.989.082	8.187.257	8.542.696	8.621.946	8.476.928	8.437.644
2014	2002	Diferencia										
8.437.644	5.311.763	58,85%										
Aclaración: Cifras de 2015 aún no disponibles porque al momento de realización de este informe restaban dos fines de semana largos.												
Metodología y técnicas utilizadas - Cálculo de arribo de turistas: El Ente Municipal de Turismo contabiliza los arribos en función de los datos aportados por fuentes secundarias. Se consideran, en primer término, las diferentes vías de acceso a la ciudad y en función de ello se obtienen los datos. - Automóvil: empresas concesionarias de peajes - Ómnibus: Estación Ferroautomora - Ferrocarril: Empresa Ferrobaires - Avión: ANAC. Administración Nacional de Aviación Civil												

Figura 21 | Informe de Gestión 2007-2015 – Acción Marplatense

En lo que respecta a las funciones, a los entrevistados les costó encontrar una diferencia entre éstas y los objetivos, por lo que tienden a confundirlos. Es posible observar que, tanto funcionarios políticos como de planta, asocian los objetivos y las funciones con la acción de promocionar: “el objetivo principal es la promoción turística. Las funciones y misiones del ente tienen que ver con esto: la promoción del destino”. En los casos en que es posible identificar otras funciones, los entrevistados hacen referencia a las tareas de fiscalización de las unidades turísticas fiscales. En menor medida destacan la organización de eventos, la asistencia al turista y la capacitación a residentes y prestadores de servicios turísticos.

Algunos entrevistados sostienen que las funciones van a depender de las prioridades del gobierno. De este modo, lo establecido en la normativa queda supeditado o condicionado a las prioridades de la gestión política de turno: “las funciones varían con la gestión, hay gestiones que quizás le dan más importancia a una función que a otra, gestiones que directamente las funciones se las han llevado a otra área de la municipalidad y gestiones que esas áreas las han



recuperado para el EMTUR. Depende de las decisiones políticas. No necesariamente están explicitadas esas funciones en la norma”. Y amplía otro entrevistado: “trabajamos con misiones y funciones, pero está más en los papeles que en la realidad. Vos fijate que si yo me maneja con las visiones y funciones habría cosas que yo no tendría que hacer. Eso es bastante *sui generis*”.

Respecto a las competencias, en todos los casos se observa poca familiaridad con el término. Uno de los entrevistados asegura: “competencias... lo mezclo con las funciones, con las misiones, con todo en realidad”, por lo que no es posible realizar un análisis pormenorizado.

Instrumentos de política utilizados

Uno de los instrumentos más interesantes para analizar es el organigrama. A lo largo del período estudiado se identifica una serie de modificaciones en la estructura del ente. Los entrevistados asocian claramente esos cambios a decisiones políticas. Además, afirman que muchas de esas modificaciones no quedan registradas formalmente: “hay áreas que no están en el organigrama. (...). Hay un par de personas sueltas que trabajan en actualización de planos, circuitos rurales y demás, que también dependen de vicepresidencia. En vez de crear un área con todo eso... por eso ahora con el cambio de gestión [se refiere a lo que iría a suceder a partir de diciembre de 2015], al no haber un área que nos enmarque estamos como programa suelto”. En esta misma línea agregan otros entrevistados: “No me preguntes cómo es el organigrama actual porque sería imposible que te lo pueda contar. Cada gestión lo modifica” y “esas modificaciones del organigrama se deben a cuestiones políticas. No creo yo que sean planificadas a nivel del ente o a nivel de la función”.

Mención especial requiere la reincorporación en el año 2009 de la Dirección de Unidades Turísticas Fiscales, por tratarse de un área compleja que en sus decisiones involucra lo público y lo privado y que según los entrevistados la convierte en una dependencia municipal sensible desde el plano político. Desde la gestión de la Dirección reconocen haber trabajado sin interferencias: “lo manejamos con transparencia, que fue lo primero que nos pidió el Intendente”. Y destacan las bondades de incluir nuevamente esta área dentro de la estructura orgánico-funcional del ente: “lo bueno es estar integrado al EMTUR, que es donde en realidad se puede proyectar y generar...y acompañar”.

Según la normativa (Decreto 1849/05), la estructura orgánico- funcional del Ente Municipal de Turismo es la siguiente:



1.- PRESIDENCIA

1.1.- VICEPRESIDENCIA

1.1.-1.- DIRECCION DE COORDINACION

1.1.1.12 DEPARTAMENTO DESPACHO DE PRESIDENCIA

1.1.1.13 DEPARTAMENTO DE MARKETING

1.1.1.131.- DIVISION PROMOCION

1.1.1.132.- DIVISION RELACIONES INSTITUCIONALES

1.1.1.14 DEPARTAMENTO INVESTIGACION Y DESARROLLO

1.1.1.15 DEPARTAMENTO ASISTENCIA AL TURISTA

1.1.1.16 DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN Y PERSONAL

1.1.1.17 DEPARTAMENTO DE PRENSA

En lo que respecta a la planificación, los entrevistados manifiestan disconformidad e identifican una falta de planificación en el ejercicio de la gestión pública diaria: “Planificación cero...o sea se planificaban cosas muy puntuales, pero no una cosa estratégicamente”. En este sentido, otro entrevistado amplía: “se desarrolla un tema, `este año salimos con todo para hacerlo’, no les gustó o no les convenció mucho el resultado o no es lo que esperaban y ya al año siguiente nada y al tercero se pincha. No hay una continuidad, no la hubo con el desarrollo de algunos temas, y algunos estaban muy buenos”. Esto sugiere que el ente adolece de lineamientos políticos claros y proyectivos: “no había un programa donde vos leías `el año que viene hay que incrementar un 15% los congresos’, ni nada por el estilo. Era todo muy `mañana hay que hacer tal cosa”.

En lo que respecta a la posibilidad de elaborar un Plan de Desarrollo Turístico específico, sostienen que no hubo claras intenciones de llevar adelante un plan de este tipo, y en la mayoría de los casos aluden a la existencia de un Plan General para la ciudad, dentro del cual estaría incluido el turismo: “Específicamente turístico no había ningún instrumento concreto y explícito. Había otros que contribuían con la parte turística; por ejemplo, el Plan Estratégico, el Plan de Transporte y Tránsito. Eso influía mucho en las acciones concretas”. También se mencionan las posibles razones: “posiblemente hacer otro Plan de desarrollo turístico sería una complicación de esfuerzos... Yo entiendo que esa es la postura que se ha tomado: si está el Plan Estratégico, seguir con el tema del Plan Estratégico”.



Contrariamente, el referente político del ente remarca la centralidad de la planificación en su gestión y su importancia intrínseca en el marco de una política turística: “esa planificación nos la planteamos en su momento, justamente de qué ciudad queríamos y esa es la planificación: hacia dónde vamos, los objetivos que queremos cumplir tanto de desarrollo como de promoción, hacia dónde queremos ir (...). Hemos planificado un accionar de acá al próximo año, volvemos a verificar esa planificación de acá al siguiente y nos replanteamos. (...). Si no hay planificación creo que no podría existir tal política acertada, podemos acertar de casualidad, pero con una planificación tenemos claro, y con la participación de los actores involucrados...nos permite eso la planificación”.

En relación a los informes de gestión, otro de los instrumentos políticos disponibles, la ley establece que al finalizar el año se debe elevar formalmente a la presidencia un informe anual, el cual luego se remite a contaduría, quien posteriormente lo despacha al Concejo Deliberante y al Tribunal de Cuentas para su aprobación, como una forma de mantener un control de acciones para asegurar la transparencia pública. El personal de planta manifiesta sin embargo que sus superiores no les solicitan la entrega de informes periódicos. Que ellos mismos, por el deber de sus funciones o para tener una memoria interna de cada dependencia, por *motu proprio* confeccionan un registro de las acciones realizadas por cada área, incluyendo en ocasiones una evaluación de las mismas con el detalle de los aspectos a mejorar para futuras oportunidades.

En lo que refiere al presupuesto, en gran parte de las entrevistas se menciona el RAFAM (Programa de Reforma de la Administración Financiera del Ámbito Municipal), el cual es definido como un sistema informático de gestión de presupuestos en el ámbito municipal. Anualmente, en el mes de septiembre/octubre, desde el área de contaduría se solicita a los responsables de cada área que confeccionen un presupuesto detallado con las acciones que se prevén realizar al año siguiente. Según sostienen los entrevistados, los presupuestos más abultados corresponden a Marketing y Personal. Dadas las condiciones de inestabilidad por las que atraviesa el país, cada monto propuesto se recarga con un 30%, de modo de poder afrontar las actividades con un margen de dinero más acertado. A ello se suma que los ítems, aunque detallados en su estructura, en su definición deben ser amplios para sortear los problemas que acarrea la falta de planificación. Una vez erogado el dinero consignado, debe iniciarse un expediente que lo acompañe y que justifique el gasto. A cambio de la libertad para poder actuar, los empleados del ente se hacen responsables directos de estos fondos y de su accionar como funcionarios públicos. Por tratarse de un ente descentralizado, el organismo cuenta con su propio jefe de



compras, su contadora y su tesorero, a quienes formalmente se los denomina Funcionarios de Ley.

Si bien por definición el ente puede establecer su propio presupuesto, los recursos provienen de las remesas centrales. Así lo afirma uno de los entrevistados: “Nosotros no tenemos ingresos propios, nuestro 99% del ingreso depende de remesas de la administración municipal”. Sin embargo, los mismos empleados sostienen que no en todos los casos llegan los fondos solicitados y que en ocasiones no se cumple cabalmente con lo acordado.

En este mismo sentido, respecto a los fondos destinados a la financiación del EMTUR, surgen dos problemáticas delicadas: los cánones por concesión y el Fondo para la Promoción Turística. En relación a la primera, si bien la Dirección de Unidades Turísticas Fiscales está incorporada a la estructura del ente, no así los cánones de las concesiones. Con lo cual dichos montos van directo a las arcas municipales, donde luego se redistribuyen según necesidades y presupuestos aprobados por el Concejo: “Vino Unidades Turísticas, pero el cobro del canon lo percibe la municipalidad, va todo a la bolsa de la municipalidad, eso lo tendríamos que estar percibiendo nosotros (...) no es un dato menor”.

En lo que refiere a la segunda problemática, desde el año 1995 rige la Ordenanza N° 9678/95, la cual establece la creación de un Fondo Municipal de Turismo, o también llamado Fondo para la Promoción Turística, proveniente de una sobre tasa de un 5% asignada a la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene del municipio. Esta tasa es abonada por los comercios, industrias o empresas de servicios que se desarrollen en locales, establecimientos y oficinas. En dicha ordenanza se establece que lo recaudado será destinado netamente a promoción turística. En el año 2010 el porcentaje ascendió al 10% (Ordenanza N° 19652/10). Sin embargo, según manifiestan los entrevistados, esos fondos no llegan en su totalidad al ente: “de la tasa de Seguridad e Higiene, una sobretasa del 10% ... tendría que venir el fondo para nosotros, tendría...pero no es lo que está sucediendo” y agrega: “siempre dependemos por lo general del ingreso del flujo financiero; que, en este momento, en los últimos dos ejercicios, ha sido bastante por debajo del 50%, o sea que ha sido una merma bastante importante. Si bien algunas metas se han podido cumplir casi en su totalidad, es porque se ha rediseñado el punto en el que se enfoca” (Figura 24).



0223

MAR DEL PLATA

8 de Abril de 2013 17:37

Se "perdieron" casi \$8,5 millones de la sobretasa de Turismo

El **Emtur** finalizó el **2012** con un **déficit de casi 6 millones de pesos**. Durante cinco meses, la dependencia que encabeza **Pablo Fernández** no recibió los fondos de la **sobretasa de turismo** por parte de la **Administración Central**. Se estima que el área perdió **8,5 millones de pesos** en ese lapso.

En la documentación oficial, a la cual **0223** tuvo acceso, desde la Contaduría del Ente municipal de Turismo se explicó que el déficit se debió al "incumplimiento, desde la Administración Central, en el aporte de remesas ordinarias, comprometidas y no ejecutadas".

"Esta Contaduría efectuó llamados telefónicos, envió mails, notas por escrito a la Secretaría de Hacienda, así como advirtió a la Presidencia, de la posibilidad de cerrar con déficit, si no se cumplía con la remesa de los fondos, que por otra parte si ingresaban fondos de dicha tasa a la Administración Central, pero no fueron remitidos a este Ente", afirmó la contadora del Emtur, **Noemí Salvaggio** y subrayó: "Si dichos fondos hubieran ingresado normalmente, no se hubiera producido déficit, ya que el Ente tenía Presupuesto y cronograma de acciones promocionales armadas conforme al ritmo de remesas que se vinieron produciendo, tanto en el 2011, como en los primeros seis meses de 2012".

Figura 22 | Nota Periodística Portal 0223 – Abril 2013

A todo esto, los funcionarios con cargos políticos aseguran que gracias a su gestión y a las gestiones logradas a través del Directorio (órgano colegiado de representantes del sector privado local que colabora y asesora al presidente del EMTUR), "hoy tenemos aproximadamente \$13 millones destinados a promoción en el ente. Antes, cuando nosotros asumimos teníamos \$900.000 destinados a promoción y a material y hoy la verdad es un cambio muy importante. Es un aporte que nos permite mejorar la calidad de la folletería que se entrega, podemos hablar de folletería específica para idioma, podemos entregar pen drive y estar a la altura de las circunstancias de muchos eventos internacionales".

En lo que respecta a la normativa utilizada en el ejercicio de sus funciones, los empleados públicos mencionan diversas leyes y ordenanzas. Entre ellas se destacan en primer lugar la Ley Orgánica de Municipalidades, como gran marco regulador de la actividad en la gestión pública local. Seguida por la ordenanza de creación del EMTUR, la normativa provincial de alojamiento turístico y las diversas ordenanzas vinculadas a los llamados a licitación para concesión de uso y



explotación de las unidades turísticas fiscales. A su vez, aunque no constituye una legislación marco, los entrevistados hacen referencia a normas no obligatorias como las directrices de accesibilidad u otras surgidas en torno al programa de Ciudades Emergentes del BID, programa de asistencia técnica no-reembolsable que provee apoyo directo del Banco Interamericano de Desarrollo a los gobiernos que deseen ejecutar planes de sostenibilidad urbana.

A modo de síntesis respecto a los instrumentos de política utilizados se concluye que la estructura que presenta el Estado, en este caso el organigrama del organismo oficial de turismo, responde principalmente a un momento histórico específico y a los objetivos políticos del partido gobernante. Incluso a lo largo de la misma gestión se sucedieron modificaciones en función de esas necesidades y contextos. Si bien no se profundizó en las razones por las cuales se tomaron esas decisiones respecto al organigrama del EMTUR, se evidencian dos cuestiones centrales: por un lado, no están claras, incluso para los miembros del ente, los fundamentos de las decisiones, lo que presenta una estructura frágil y cierta vulnerabilidad para los empleados estatales ante un cambio de proyecto político; y por otro lado, se observa (aunque unos meses antes del periodo analizado pero perteneciente al proyecto político del gobierno de turno) una decisión política arriesgada de reincorporar un área “politizada” como la de Unidades Turísticas Fiscales dentro de la estructura del ente. Se entiende que esto último fue con la intención de retomar el control sobre las decisiones respecto al manejo de los espacios costeros, pero no necesariamente sobre el ingreso de dinero vía cánones.

La falta de planificación y evaluación manifestada por la mayoría de los entrevistados plantea para el Estado, y consecuentemente para la gestión del destino, una serie de problemáticas y desventajas asociadas al despilfarro de recursos humanos, materiales, informativos y de tiempo, por la ausencia de un horizonte claro. Esto a su vez, desde el plano motivacional, resulta un escollo para el personal que se encuentra continuamente con los mismos problemas sin poder resolverlos. La falta de un rumbo claro para planear nuevos proyectos y desafíos a nivel estratégico deviene automáticamente en ineficiencia del Estado.

Por último, y asociado también al concepto de planificación, se plantean algunos aspectos ligados a la definición y manejo del presupuesto. Se observa que la mayor cantidad de dinero que ingresa al ente (descontando el monto comprometido al pago de salarios) está destinado al área de marketing, lo que da cuenta de una fuerte impronta otorgada a la promoción del destino en desmedro de otras funciones propias del ente que se vinculan con aspectos relativos a la gestión y desarrollo del destino en el marco de una política turística integral. Sin embargo, también se reconoce que la asignación presupuestaria desde las remesas centrales es deficitaria



al competir con otras áreas del Estado municipal. Si bien el ente está dotado de autonomía para la toma de decisiones en relación al manejo del presupuesto asignado y considerando que el ingreso de fondos al municipio proviene en buena parte de la actividad turística, sin el giro financiero hacia el ente, la actividad se ve limitada. Esto obliga a los funcionarios políticos a priorizar políticas y a los funcionarios de planta a rediseñar y redireccionar tareas y proyectos.

Identificación de problemáticas aún no abordadas vinculadas a la actividad turística

Respecto a este punto, se halla una amplia disparidad en las respuestas, dando cuenta de la variedad de problemáticas que el turismo puede producir o que otros sectores pueden ocasionar en el desarrollo de la actividad, y que aún no han sido resueltas a pesar de la amplia trayectoria del destino. Ello se fundamenta, por un lado, en la complejidad y multidimensionalidad que caracterizan al fenómeno, y por otro, en la escasez de acciones eficaces que resuelvan los problemas de fondo.

Las situaciones problemáticas identificadas son la falta de acciones para garantizar la calidad de los servicios turísticos, el uso y apropiación indebido de los espacios públicos costeros y otros problemas relacionados con las concesiones de playas, la visión negativa del residente sobre el turista, la mala o nula gestión ambiental integral, las dificultades para incorporar eficazmente las sierras y las canteras como atractivos, el afianzamiento de políticas de accesibilidad, la normalización de los alojamientos, la falta de asociatividad al interior del sector privado turístico, la falta de promoción en otros lugares del país que no sean Provincia de Buenos Aires y Capital Federal, el tránsito, la limpieza, la seguridad, la prevención del patrimonio, la regularización de los guías de turismo y la inversión en servicios públicos en la zona sur de la ciudad.

Temas de agenda del Ente Municipal de Turismo

Se advierte que los temas prioritarios establecidos en agenda por la jerarquía política fueron fácilmente identificados por los funcionarios de planta entrevistados. El primero, que actúa como marco de los demás, fue la campaña “Mar del Plata 12 meses” (Figura 25). Se estableció como una vía para revertir la estacionalidad, y está estrechamente vinculada a la política de fines de semana largos promovida por el gobierno nacional durante el período estudiado, a través de los feriados puente y el corrimiento de feriados. La siguiente prioridad política identificada fue el trabajo orientado principalmente hacia el residente, para capacitarlo y concientizarlo acerca de la importancia de la actividad turística y la consolidación de su rol como buen anfitrión dentro del escenario turístico. Siguiendo en orden de importancia se mencionan el posicionamiento de la ciudad para la captación de congresos y convenciones, la accesibilidad en la ciudad y la



modernización de los pliegos de balnearios. Todo ello acompañado por una fuerte y masiva presencia pública a través de acciones de prensa, como una forma de difundir el accionar del ente.



LA CAPITAL
MAR DEL PLATA

03-01-2010

¿Es el turismo una política de Estado para la Nación, provincias y municipios?

Mar del Plata 12 meses

"Se tiene que seguir afianzando todo lo que haga de Mar del Plata una ciudad de 12 meses. Por eso hay que seguir trabajando fuertemente en la captación de congresos y convenciones, que es lo que nos puede dar buen ritmo en los meses de temporada baja, como principal eje de desarrollo", manifestó el presidente del Emtur, Pablo Fernández.

"En materia de calidad, estamos adheridos a las directrices de la Secretaría de Turismo de la Nación. Este mejoramiento tiene que tener visión de continuidad, y debe contar al sector privado como principal protagonista. Hay que seguir fomentando la accesibilidad, mejorar la infraestructura recreativa, como el paseo costero y las plazas -que ya se está viendo-, fomentar el afianzamiento de Mar del Plata como sede de espectáculos teatrales de verano y desarrollar algunas otras políticas que fomenten mejoras si queremos ser un destino turístico de todo el año. Es decir, hay que captar inversiones para seguir mejorando centros de recreación", señaló el presidente del Emtur, Pablo Fernández.

Figura 23 | Fragmento Nota Periodística La Capital – Enero 2010

Desde la presidencia del EMTUR sostienen que su gestión persigue dos objetivos: las políticas de Promoción y las de Gestión y Desarrollo. Según se advierte, éstas últimas refieren al desarrollo de la oferta para convertir a Mar del Plata en un destino turístico de todo el año. Pero también las asocian a las acciones que desde el ente se llevan a cabo con la intención de posicionar a la ciudad como una ciudad saludable, con calidad de vida para residentes y turistas (macro política municipal). Esto se lograría según los funcionarios políticos mediante las campañas de separación de residuos, el cuidado del espacio público, la promoción de los corredores saludables, la instalación de señalización ética y turística y las mejoras en el transporte y el tránsito (Figura 26).



Es posible observar que los entrevistados vinculan directamente los temas de agenda con las políticas del gobierno, al decir que “las decisiones están y la política está, por más que no esté explícitamente escrita, sabés hacia dónde va la gestión, sabés a lo que apuntaba”. Y agregan: “Todas las gestiones tienen una línea. Una se lanza más a un lado, otra a la prensa, otros a... la idea con la que vienen. Hasta que aprendan un montón de cosas”.

Al comparar los temas prioritarios identificados por los funcionarios de planta y los políticos, se observa una amplia coincidencia, principalmente en lo que refiere a promocionar y reconvertir a Mar del Plata como destino turístico de todo el año.



Accesibilidad: un nuevo concepto

Se incorporó el concepto de accesibilidad como un rasgo de calidad como destino turístico, contemplando las necesidades de las personas con movilidad y comunicación reducida.

Se elaboró una publicación turística donde se visualizan los grados de accesibilidad, una guía en sistema braille y la adaptación de la página web institucional para hacerla accesible a todas las personas.

Además se reacondicionaron los locales de informes y se certificaron los mismos con directrices de accesibilidad del Ministerio de Turismo de la Nación. En conjunto con la Universidad Nacional de Mar del Plata se realizó un relevamiento de espacios accesibles.

Capacitación

Se han potenciado las capacitaciones turísticas a distintas instituciones y organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, sociedades de fomento, agentes del Operativo Sol, entre otros.

a. Se obtuvo la Certificación Normas IRAM en los Departamentos de Investigación e Informes y se creó la plataforma de capacitación virtual.

A través de un importante estudio de demanda se implementa la campaña Amardelplata y Amar es cuidar.

Integración

Desde Turismo Mar del Plata se fomentó la integración de toda la ciudad a través de múltiples acciones:

- **Espectáculos en los barrios.**
- **Aniversario de la fundación de Mar del Plata.**
- **Falla Valenciana en los barrios.**
- **Carnavales:** se recuperó el feriado y se pusieron en marcha festejos con un gran desfile de murgas y comparsas en el centro y en todos los barrios.
- **Recupero y puesta en valor del Paseo Navideño de la calle Olazábal.**
- **Creación del programa de Turismo y Recreación Social:** permite que los vecinos de los barrios conozcan los atractivos de la ciudad, generando más cariño por lo propio y mejorando nuestra calidad como anfitriones. Tomaron este paseo 10.500 personas.
- **Puesta en marcha de Barrios en Valor,** un programa de incorporación del barrio como espacio público de uso colectivo. A través de muestras de aprecio y distinción de expresiones culturales y tradiciones asociativas, se busca mejorar la calidad de vida urbana y hacer ciudades más inclusivas con la herramienta de la actividad turística.
- **City Tours gratuitos para turistas y residentes.** Se fomentó el circuito de Astor Piazzolla, sobre todo en el mes del artista y en la semana del turismo en septiembre.

Ampliación de la oferta y desarrollo de productos

Torneo de Pesca: se realizó en octubre el acompañamiento al torneo organizado por el Club de Pesca.

Destino Educativo: firma de convenio entre las 5 universidades con asiento en la ciudad, acciones conjuntas de promoción del destino y sus alternativas académicas, ampliación del convenio con diferentes instituciones terciarias y de formación continua para la promoción integral del producto, gestión de beneficios a través de una tarjeta de estudiante.

Caminos rurales: puesta en valor y señalización del circuito.

Circuito Astor Piazzolla: se colocaron placas en los puntos turísticos de referencia de la vida de Astor en Mar del Plata.

Muestra 28 Maneras de decir Mar del Plata: participaron 28 fotógrafos locales, se curó la muestra y se seleccionó desde el punto de vista turístico. Se inauguró en la FIT junto al Ministerio de Turismo de la Nación que la avala y patrocina la actividad.

Ciudad de las estrellas: se pautaron acciones tendientes a concretar una nueva edición de Mar del Plata Ciudad de las Estrellas. La presentación se realizó en Buenos Aires, con la asistencia de los elencos que participan de la temporada estival y fue acompañada con la publicación en los medios especializados y de tirada nacional.



Percepción acerca del trabajo conjunto interjurisdiccional e intramunicipal

Aquí el análisis se realiza en dos sentidos: por un lado, la vinculación con organismos de turismo de otras jurisdicciones y, por otro lado, la articulación con áreas no turísticas del propio municipio. Se analizan entonces las relaciones en sentido vertical con organismos provinciales y nacionales específicos de turismo, y en sentido horizontal, dentro de la misma Comuna, con otras dependencias municipales.

Se distinguen dos áreas dentro del ente que trabajan más estrecha y activamente con Nación y con Provincia que son Marketing e Investigación y Desarrollo. Los entrevistados afirman que el trabajo conjunto y la comunicación con los organismos públicos de otras jurisdicciones fueron mejorando con el tiempo, pero que ello se debió principalmente al vínculo estrecho entre el personal técnico profesional de cada organismo: “los niveles intermedios son los que hacen funcionar al Municipio (...). Más allá de los secretarios, subsecretarios, la banda media es la que hace funcionar las cosas. Y esa banda media es la que ha funcionado muy bien en todos estos años” y “ha sido muy bueno a nivel profesional, ni siquiera a nivel político, excedió eso”.

También se observa que los vínculos se reducen a proyectos puntuales como captación de eventos, promoción de las directrices de accesibilidad, armonización de estadísticas, préstamos de recursos, facilitación de espacios y escenarios, entre otras cosas. Esto si bien significa un antecedente de articulación y trabajo conjunto, no forma parte de un estilo de trabajo que se encuentre consolidado en la administración pública, superando la etapa de experiencias puntuales y aisladas entre sí para pasar a mayores niveles de eficiencia y eficacia en las acciones del sector público.

Algo similar sucede a nivel intramunicipal, pero en este caso la vinculación se adjudica a las conexiones, afinidades temáticas o tareas compartidas que se dan entre áreas determinadas. Por ejemplo, marketing necesariamente debe trabajar articuladamente con deportes, el área de eventos con tránsito y asistencia al turista con cultura. El universo de áreas municipales identificadas como aquellas con las cuales se tiene mayor vinculación y trabajo conjunto son Educación, Cultura, Transporte, el EMDER (Ente Municipal de Deportes y Recreación), el EMVIAL (Ente Municipal de Vialidad y Alumbrado Público), Gestión Ambiental, Planeamiento Urbano, Inspección General y el ENOSUR (Ente de Obras y Servicios Urbanos).

El trabajo conjunto se cataloga como necesario, aunque complicado, por la falta de una visión integral de las competencias de cada área como aporte necesario para el mejoramiento de los resultados. Así, se advierten algunas problemáticas que dificultan la articulación horizontal, relacionadas a cuestiones más de tipo subjetivo individual de apropiación de los logros. Éstas, al



parecer, son cuestiones estructurales del funcionamiento municipal que sucedieron durante los últimos años. Visto desde esa perspectiva, un planteamiento de este tipo requiere de cambios profundos que apunten a la cultura organizacional y a la modernización del Estado, promoviendo la importancia de lo colectivo por sobre lo individual y dando cuenta de la necesidad de abordar las problemáticas locales de forma integral para resolverlas de la mejor manera. Propósito que no resulta para nada sencillo en una estructura tan compleja y a veces enquistada como son las burocracias estatales.

Desde la presidencia del EMTUR se afirma que uno de los propósitos de la gestión es “trabajar transversalmente con distintas áreas, por eso hoy estamos unificando desde el municipio la comunicación. La comunicación de ser una ciudad saludable, turística durante todo el año, que está apuntando a la separación de los residuos, apuntando a ser una ciudad que tiene un corredor saludable, que está mejorando el transporte y el tránsito. Todo tiene que ver con la actividad turística, porque si bien es para el residente, es para el turista que nos visita encontrar una ciudad ordenada, más limpia, más saludable (...) trabajamos transversalmente con las distintas áreas del municipio cuando tuvimos que colocar más cestos, cuando tuvimos que hacer campañas de concientización (...) entendemos que el turismo tiene que tener relación con el medioambiente, está relacionado con la educación el turismo, con la cultura sin duda”.

En síntesis, existe una amplia coincidencia en las respuestas manifestadas por los empleados de planta permanente en temas que tienen que ver con los objetivos del organismo, las razones políticas detrás de la definición de un organigrama, la falta de planificación a largo plazo y los inconvenientes que ocasiona una baja asignación presupuestaria. El personal de carrera sostiene una visión más crítica, fruto de la experiencia adquirida a lo largo de los años y lo observado gestión tras gestión. No sucede así con lo declarado por el personal superior que detenta cargos políticos, en quienes es evidente la transitoriedad de su cargo y su adscripción ideológica hacia un proyecto político determinado.

Sigue primando, incluso en el personal técnico idóneo, la visión de la promoción como razón de ser del ente. Esto se debe quizás a la clara adjudicación que en la ordenanza de creación se le asigna al EMTUR como una de sus principales tareas.

Se advierte cierto desconocimiento respecto del contenido de la norma de creación y reglamentación del EMTUR que, si bien se la menciona, el mismo personal por momentos no está al tanto de las últimas actualizaciones. Se observa también cierta confusión entre los



objetivos legales del ente y los impuestos por la gestión, y entre los objetivos y las funciones. Finalmente se advierte que en ocasiones los mismos funcionarios de carrera deciden discrecionalmente no seguir al pie de la letra algunas misiones o funciones propias de su área, ya que están desactualizadas o ello limitaría el potencial de cada departamento o incluso dificultaría el funcionamiento cotidiano del ente.

Durante el período analizado, de las funciones que le corresponden al ente por normativa han sido abordadas principalmente aquellas vinculadas a la promoción del destino en los mercados emisores, al posicionamiento de la ciudad como sede de eventos, a la distribución temporal de las corrientes turísticas mediante la campaña "Mar del Plata 12 meses" y a la revisión y actualización de los pliegos de bases y condiciones en los llamados a licitación de varias Unidades Turísticas Fiscales. Además, se observa particularmente en esta gestión un énfasis en las actividades que involucraban o resultaban más visibles para el residente. Algunas de las acciones que se pueden mencionar refieren a programas de concientización turística o promoción de eventos locales. Este posicionamiento singular se asocia a la característica fuertemente vecinalista del partido gobernante durante ese momento. En este mismo sentido, se les ha otorgado mucha importancia incluso desde el área de turismo a las acciones de prensa y a campañas masivas de comunicación para instalar los mensajes de ciudad sostenible, ciudad saludable, ciudad productiva, independientemente de los resultados de muchas de las políticas, que en su mayoría no eran sometidas a una adecuada evaluación post facto ni una retroalimentación positiva a futuro

Se observa asimismo un desconocimiento por parte de los empleados respecto del organigrama vigente. Si bien se tiene noción de las áreas, no se conoce certeramente la composición actual del ente. Asimismo, se advierte una especie de informalidad en la situación de algunos trabajadores que no están incluidos en un área determinada, sino que dependen de presidencia, lo que genera una condición de precariedad ante un cambio de gobierno. Claramente, los entrevistados entienden que esas modificaciones en el organigrama surgen de decisiones políticas.

En lo que respecta a la planificación, si bien desde los cargos directivos políticos se sostiene la importancia de la planificación, los empleados de planta aseguran que la gestión careció de planificación, no sólo en cuestiones estratégicas sino incluso en cuestiones más operativas.

Por su parte, al momento de analizar las problemáticas que aún falta resolver en el escenario turístico, se tornó dificultoso agruparlas ya que las respuestas han sido muy variadas. Ello nos



habla de dos cuestiones: por un lado, la complejidad y multidimensional que caracterizan al fenómeno, y por otro, la escasez de acciones eficaces que resuelvan los problemas de fondo.

En relación al trabajo conjunto, se observaron diferencias entre lo que sostienen la gestión política y los empleados técnicos. Mientras que desde los mandos políticos se reivindican los logros y avances en materia de articulación durante su gestión, desde el sector técnico son más cautelosos. Sin embargo, queda en evidencia una vez más la necesidad de trabajar articuladamente con otras áreas y organismos, dada la transversalidad del turismo.

CAPÍTULO 7



**RELACIONES
INTRAMUNICIPALES**



CAPÍTULO 7: Transversalidad del turismo y políticas públicas municipales

Este último capítulo analiza la percepción de funcionarios públicos pertenecientes a una serie de dependencias municipales¹⁷ acerca de la política municipal, el turismo, la planificación y la generación, implementación y evaluación de políticas y programas, a fin de determinar cómo se toman las decisiones a nivel municipal, quiénes intervienen y cuál es la incidencia de unas políticas sectoriales sobre otras. Asimismo, esto se complementa con declaraciones de los funcionarios políticos y técnicos a cargo del EMTUR respecto a algunos de los temas considerados, de modo de contrastar las dos posturas: la estrictamente turística y la del resto del municipio. La información resultante es luego sistematizada considerando las etapas del ciclo de vida de las políticas. A su vez, se incluyen a modo de ejemplo algunos fragmentos o imágenes extraídas de portales de noticias e informes para dar cuenta de lo expuesto por los entrevistados.

Percepción sobre la política pública y su vinculación con el turismo

Definición del término política pública

En líneas generales, la política pública es definida por los entrevistados como las decisiones que tienden a resolver un problema que fue considerado por el Estado como una prioridad, y que debe trascender los gobiernos de turno y aspirar a la continuidad. La asocian con la calidad de vida, el bien común y el beneficio de la comunidad y aseguran que debe tender al fortalecimiento y desarrollo de lo que está postergado. Unos pocos entrevistados tuvieron dificultades al momento de definir el concepto “política”, y describieron directamente las líneas de acción vigentes en su área.

Influencia de la política sobre el desarrollo del turismo

El turismo en la ciudad es visto por los actores estatales mayoritariamente como una actividad importante en la configuración del territorio local, aunque no la única. Se identifican además otras actividades productivas que motorizan a la ciudad, como el sector portuario, el agroindustrial y el de servicios en general (Figura 27). La siguiente expresión perteneciente a uno de los entrevistados indica la relevancia que sigue detentando el turismo en la esfera política

¹⁷ Áreas de Cultura, Producción, Desarrollo Social, Deportes, Servicios Urbanos, Ambiente y Planeamiento Urbano (oficina del Plan Estratégico de la ciudad)



local: “ningún intendente tiene la soberbia o la ignorancia de no cuidar al turismo o a la ciudad”. Por su parte, desde la presidencia del EMTUR sostienen que, si bien con el transcurso del tiempo el reconocimiento oficial hacia sus funciones ha variado, aún “falta mucho por hacer” en materia de concientización acerca de la importancia de la actividad a nivel político.

Perfil productivo del partido de General Pueyrredon

Se procuró financiamiento para realizar el estudio del Producto Bruto Geográfico. El Partido de General Pueyrredon presenta una estructura productiva muy diversificada. El último estudio del Producto Bruto Geográfico elaborado por la Universidad Nacional de Mar del Plata muestra los siguientes niveles de participación de cada uno de sus sectores:

Sector primario (agricultura, ganadería, pesca y otras): 9.8%
Sector secundario (industria, construcción y otras): 26.3%
Sector terciario (comercio; hoteles restaurantes, servicios inmobiliarios, administración pública y otras): 63.9%

Asimismo este informe manifiesta que en la última década se han ido afirmando otras actividades económicas. Estos sectores hacen de Mar del Plata un centro de alta dinámica económica productiva no dependiente de la dinámica estacional turística. Principalmente, se advierte que el subsector industria pasa a ser por primera vez en la historia de nuestro partido el subsector de la economía que mayor participación tiene en la producción de bienes y servicios, relegando al segundo lugar al tradicional subsector comercio.

Otras caracterizaciones de la estructura productiva permiten visualizar que Mar del Plata es el principal puerto pesquero del país, actividad que además contribuye a la industria alimenticia y al turismo.

El Partido se constituye en el segundo cordón frutihortícola del país, con importantes desarrollos potenciales en frutas como la frutilla y el kiwi, así como en verduras.

La industria posee cuatro actividades principales: la alimenticia, la metalmecánica, la fármaco química y la textil con importantes desarrollos tecnológicos y de valor agregado.

Los servicios relacionados con el turismo poseen una alta participación en el esquema productivo, destacándose el comercio, la hotelería, la gastronomía y los servicios inmobiliarios.

El sector de la industria de la construcción también se caracteriza por tener una actividad muy fuerte y demandante de recursos y empleo.

Más allá de estos sectores tradicionales, Mar del Plata ha visto crecer las actividades de creatividad y ciencia, en la línea de investigación/desarrollo/innovación que caracterizan a las economías más desarrolladas, en particular todo lo relacionado a la industria del software que utilizan las tecnologías de la información y el conocimiento. Emerge así la importancia de la economía del conocimiento y la innovación productiva, acompañado de una amplia diversificación.

Mar del Plata constituye uno de los principales polos de desarrollo económico del país y se encuentra en un proceso de reconversión de su economía buscando nuevas dinámicas productivas. Pocos saben que la ciudad se ha afianzado como un polo industrial, tecnológico y científico de alta calidad y rendimiento y uno de los principales objetivos del Plan Estratégico de Mar del Plata 2030 es precisamente potenciar ese perfil.

En el Partido de General Pueyrredon existen 1464 establecimientos industriales de diferentes escalas que emplean a 15.083 personas en forma directa.

Mar del Plata es la única ciudad de país que elabora un estudio sobre el Producto Bruto Geográfico, por medio de trabajo de campo propios y no a través de tendencias o estimaciones. De esta forma, se puede visualizar una verdadera radiografía de la economía local.

Este estudio muestra para nuestro Partido una estructura económica que está centrada en el sector terciario y de servicios. Una ciudad que se desarrolló gracias al turismo, por lo tanto se advierte en el mencionado estudio una preponderancia de los sectores gastronómicos, hoteleros, que llega al 73% de la actividad productiva de nuestra ciudad.

Figura 25 | Informe de Gestión 2007-2015



Percepción sobre la planificación dentro del Estado

Definición del término planificación

Al igual que en el caso anterior, los funcionarios entrevistados de las distintas áreas del municipio concuerdan en que la planificación es positiva, en tanto se la concibe como una forma de intervención que orienta, ordena, equilibra y prepara para el futuro. Se la vincula con aspectos como el desarrollo de diagnósticos de situación, selección de temas críticos y estrategias de acción, optimización de recursos, necesidad de interacción entre áreas y participación social. La falta de planificación es identificada con la improvisación. Se plantea además que los plazos necesarios para cualquier propuesta que busca intervenir o modificar la realidad deben tender al largo plazo, de modo que trascienda las gestiones y no se dedique sólo a resolver las urgencias en el corto plazo.

Si bien se observa una percepción positiva respecto a la planificación como concepto, se evidencia que en la realidad prevalecen las acciones cortoplacistas que buscan solucionar los problemas inminentes de la realidad local presentes en la agenda de gobierno municipal, quedando demostrado que en ocasiones la política perjudica la consecución de los objetivos de la planificación. Desde el área de planificación estratégica concluyen que en los últimos años no ha habido posicionamiento por parte de la gestión política de darle prioridad o importancia a la gestión estratégica.

Incidencia de un posible proceso de planificación sobre la ciudad de Mar del Plata

Los distintos actores reconocen que, en Mar del Plata, dada su complejidad, es necesario contar con un Plan Estratégico General, al cual se asocien o del cual se desprendan planes específicos por tema, como podría ser el turístico. Sin embargo, se evidencia que sólo algunas áreas del gobierno municipal están interiorizadas sobre el estado actual del Plan Estratégico vigente en la ciudad y manifiestan conformidad con la convocatoria y los proyectos que se llevan a cabo, en tanto afectan positivamente a sus dependencias.

En su totalidad los entrevistados correspondientes al EMTUR manifiestan que, si bien fueron convocados y consultados al principio del surgimiento del plan, luego de la obtención de las conclusiones del diagnóstico no se siguieron realizando más proyectos y que el Plan Estratégico no cumplió todos sus objetivos. Por su parte, el área de cultura, ambiente y servicios urbanos manifiestan su conformidad por el constante vínculo con las acciones del Plan Estratégico.



Relación entre las políticas públicas y la planificación

Si bien no se menciona directamente, se infiere que los entrevistados encuentran una estrecha vinculación entre la política y la planificación, dado que ambas ayudan a establecer cuál es la ciudad que se desea alcanzar y cómo lograrlo; de modo que las dos apuntan a una temporalidad a largo plazo. Sin embargo, no queda claro si en Mar del Plata la política debe preceder a la planificación y enmarcar sus objetivos o si la planificación es la que genera las políticas.

Como se comentó anteriormente, si bien se observa una percepción positiva sobre la planificación, en los hechos prevalecen las acciones cortoplacistas que buscan solucionar problemas urgentes que generalmente responden a presiones políticas. Ello atenta contra los esfuerzos por pensar acciones más planificadas.

Particularmente desde la presidencia del organismo de turismo perciben la planificación como básica e imprescindible dentro de la política turística, ya que la planificación define el rumbo de las acciones para alcanzar los objetivos planteados y garantiza la existencia de una política turística acertada. Además, consideran que la falta de planificación ha generado en la ciudad y en la actividad turística, políticas que no han mejorado los aspectos previamente establecidos.

Modalidad de generación de las políticas públicas

Establecimiento de prioridades y selección y participación de actores claves en la toma de decisiones

En la generación de las políticas municipales se observan distintas modalidades en lo que respecta a la discusión y toma de decisiones. En función de su alcance, se dividen en dos grupos: por un lado, se mencionan las reuniones con el intendente que se definen como un espacio donde se toman decisiones políticas “puras”; y por otro lado se alude a las reuniones inter-áreas, en donde se tratan aspectos menores y se establecen proyectos específicos.

Los entrevistados sostienen que las prioridades y los principales lineamientos políticos que orientan la gestión son definidos por el Intendente Municipal y pasan a formar parte de los temas de agenda. Siguiendo un sentido jerárquico, la aplicación de dicha política está a cargo del referente de cada área, mediante la generación de los programas de acción. Luego los brazos ejecutores son el personal técnico de cada dependencia. Según algunos entrevistados, al momento de tomar una decisión en esta instancia de operacionalización, se tienen en cuenta aspectos sociales y económicos muy puntuales y más cercanos a la realidad.

Entre las prioridades políticas municipales que se observan en los primeros años del período analizado, se menciona la necesidad de avanzar en la resolución de problemas de manera



integral con el resto de las áreas municipales, modalidad hasta el momento inexistente según afirman los entrevistados. En lo que respecta al organismo de turismo, el foco estuvo puesto en la planificación del marketing, con el objetivo de ordenar y mejorar la oferta, identificar los mercados tradicionales, los potenciales y los emergentes e identificar productos específicos.

Finalizando la última gestión, se menciona a nivel local la decisión del intendente de avanzar en distintos temas relacionados con Mar del Plata como ciudad saludable (esta política coincide con la postulación de Mar del Plata como Ciudad Emergente y Sostenible, dentro del Programa ICES del BID, Figuras 28 y 29). En este sentido, el área de gestión ambiental adquiere un protagonismo mayor que durante los años anteriores. Las prioridades están enfocadas a corregir lo deficitario, atendiendo a las preocupaciones de la comunidad en general y la sustentabilidad de la ciudad. Se resalta el trabajo mancomunado con otras áreas de la municipalidad y la participación social. Y a nivel turístico se pretende atenuar la estacionalidad con propuestas como el desarrollo de congresos y convenciones, el turismo rural, deportivo y cultural, el turismo internacional y de cruceros, entre otros.



Figura 26 | Portada del Plan de Acción · Mar del Plata · Programa ICES del BID



Presentación



Toda ciudad es muchas realidades a la vez. Y respecto de Mar del Plata, se dice que hay una distinta para cada uno de quienes la miran. Puede imaginarse el desafío que esto implica para los que desean estudiarla e interpretar sus tendencias, sus oportunidades y amenazas.

En 2011 abrimos una nueva etapa de planificación para nuestra ciudad. Queríamos que no fuera un proceso cerrado, autorreferencial. Los gobiernos no deben arrogarse la titularidad de las aspiraciones colectivas. Así iniciamos un Plan Maestro de Transporte y Tránsito junto a las Universidades FLACSO, UBA y la nuestra. Y renovamos la dirección técnica del Plan Estratégico.

En ese contexto Mar del Plata accedió a la oportunidad de incorporarse a la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) del BID, con el determinante apoyo de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Trabajamos en conjunto con los equipos técnicos del BID y la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Priorizamos las áreas relevantes en sostenibilidad ambiental, urbana y fiscal. Indagamos en el pasado, el presente y el futuro de la ciudad. Vimos qué ocurriría con Mar del Plata si nos abandonamos a las tendencias espontáneas, y qué si nos procuramos un crecimiento inteligente. Comparamos los costos de no tomar decisiones con los beneficios de intervenir hoy. Evaluamos el ordenamiento espacial, la movilidad urbana, la calidad del gasto y la potencialidad productiva, los impactos del cambio climático, el uso y provisión de energía y la emisión de gases. Consideramos el valor de las áreas para

el esparcimiento, la pertenencia y la identidad; y la creación de nuevas centralidades. Abordamos la protección de uno de los bienes democráticos más valiosos: el espacio público para la gente, frente al imperio avasallante del automotor. Acordamos cómo trazar bicisendas seguras. Generamos estrategias de intervención en las zonas castigadas por el flagelo más hiriente, la inequidad.

Cuenta Italo Calvino en *Las ciudades invisibles*, que "La ciudad de Sofronia se compone de dos medias ciudades... Una de las dos está fija, la otra es provisional y cuando ha terminado su tiempo de estadía, la desclavan la desmontan y se la llevan para transplantarla en los terrenos baldíos de otra media ciudad...". A los marplatenses esta imagen no nos resulta extraña. Porque a veces se confunde la vida de la ciudad con la estridencia de su temporada turística. Y también porque en la misma Mar del Plata hay quienes perciben la existencia de algunas identidades a la sombra de otras, esperando su momento. La imagen que inspira nuestros desvelos es la de una ciudad más justa, cohesionada por la alegría de una misma pertenencia.

El BID y la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación nos han dado su apoyo. Los caminos y herramientas necesarios son el tema de este Plan. Avanzar en esa dirección es nuestra responsabilidad.

Gustavo Pulti
Intendente del Partido de General Pueyrredon

Figura 27 | Presentación del Plan de Acción · Mar del Plata · Programa ICES del BID

Respecto a la identificación de actores que deberían intervenir en el desarrollo del turismo en Mar del Plata, los entrevistados consideran que deberían participar en primer lugar las cámaras y asociaciones vinculadas directamente al sector, entre las cuales se destacan la hotelera-gastronómica y las vinculadas al transporte y a las agencias. También se mencionan, aunque tangencialmente, algunas áreas del Estado Municipal como cultura, gestión ambiental y ordenamiento territorial, lo que hace referencia a la transversalidad del turismo. Sin embargo, sólo las áreas de cultura y medio ambiente, y en menor medida el EMDER, reconocen efectivamente competencias compartidas; ejemplifican su estrecha relación con el área de turismo apelando por ejemplo a actividades específicas organizadas por esas áreas que se convierten en atractivos turísticos (como por ejemplo los Museos, Figura 30), o hablan satisfactoriamente acerca de la convocatoria y participación concreta en proyectos conjuntos. A pesar de ello, también expresan que "queda mucho por hacer" en cuestiones de articulación intramunicipal, en tanto se limita comúnmente a acciones puntuales aisladas, que a veces además se ven complejizadas por cuestiones burocráticas, orgánicas y presupuestarias entre las distintas dependencias.



Página12

◀ | ▶ Domingo, 5 de enero de 2014 | Hoy

ULTIMAS NOTICIAS

EDICION IMPRESA

La gran bestia pop

El sitio se inauguró con una muestra que recrea el espíritu del arte pop de los '60, el movimiento hippie y las expresiones políticas que en esos años conmovieron al país.

▣ Por Carlos Rodríguez

Desde Mar del Plata

El secretario de Cultura local, Leandro Laserna, cuenta a Página/12 que el museo forma parte de una iniciativa que tiende a "fomentar el turismo cultural en Mar del Plata", municipio que cuenta con tres teatros (Colón, Diagonal y las dos salas del Osvaldo Soriano), cuatro orquestas (Lírica, Banda Municipal, Tango y Juvenil), 33 bibliotecas públicas y seis museos. Para el futuro se viene trabajando en la construcción del Paseo Latinoamericano, en la Plaza Colón, que será "un recorrido histórico desde los pueblos originarios hasta la actualidad" y donde se ha instalado una obra de Fernando Botero, la escultura Mujer inclinada. "Hay un gran interés de los habitantes de la ciudad y de los que la visitan año a año por todo lo que sea cultura."

Figura 28 | Fragmento Nota Periodística Página 12 – Enero 2014

En escasas ocasiones, los actores estatales destacan la necesidad de involucrar también a la sociedad en las decisiones políticas de tipo turística, quedando confinado el rol del residente a su actuación como anfitrión. Las áreas que manifiestan mayor cantidad de instancias y experiencias relacionadas con el trato cotidiano y la interacción permanente con la sociedad son cultura, ambiente y deportes, principalmente por la naturaleza de sus actividades.

En lo que refiere a la selección y participación de actores claves en la toma de decisiones, desde el EMTUR se entiende al turismo como una de las áreas más transversales de la estructura municipal y se asegura que por la relevancia que tiene para la ciudad es necesario que exista un espacio de intercambio, discusión y políticas que beneficien al turismo. Ello se cree haber logrado, por un lado, gracias a la participación que el presidente del EMTUR ha tenido durante todo el período de análisis en la "mesa chica" del intendente, entendida como una serie de reuniones frecuentes que el intendente tiene con una reducida cantidad de funcionarios de su



gabinete para tratar los principales temas de agenda que competen al desarrollo de la ciudad. Por otro lado, como consecuencia de la actividad ininterrumpida del Directorio que actúa como respaldo de las políticas llevadas a cabo por el EMTUR. En este sentido, los distintos departamentos que componen el organismo oficial de turismo, consideran que la participación del sector privado en la política turística efectivamente se produce en el Directorio del EMTUR, dando por supuesto que las políticas del ente son sometidas a la opinión y al juicio de los integrantes del Directorio, quienes intervienen en la toma de decisiones, según la idea originaria de co-gobernar y co-administrar el turismo con el sector privado, aunque la participación en las decisiones se limita a temas de promoción turística, y no a cuestiones transversales y de desarrollo de la ciudad. Según integrantes del organismo oficial, ese tipo de cuestiones son comunicadas sólo a modo informativo. El ente si bien prevé la participación del sector privado, no está creado ni funciona como un ente mixto –con aportes financieros directos y toma de decisión vinculante-. Desde el área de investigación, si bien visualizan una comunicación continua con el sector privado, ésta se limita al intercambio de información para actualizar contenidos y confeccionar estadísticas sobre servicios. Cabe aclarar que de las reuniones de Directorio no participa ninguna otra área del municipio que no sea el organismo público de turismo, representado por su presidente.

Por último, desde la oficina de Planificación Estratégica del municipio sostienen que la participación en temas del Plan Estratégico podría ser mucho mayor, y vinculan esta falencia a un posible problema de comunicación y falta de difusión de las instancias de participación. La forma de trabajo en esta oficina es por naturaleza interactiva. Según el entrevistado, cuando surge el tratamiento de temas prioritarios, lo primero que se hace es convocar a los actores involucrados que pueden tener algún tipo de interés o de participación; se los escucha, se estimulan los intercambios y a partir de ahí se hacen las formulaciones técnicas que correspondan. En todas las reuniones de trabajo están presentes el sector público y el privado, y desde la oficina se intenta promover un ámbito de diálogo y se busca la complementariedad, para obtener una visión completa de la realidad. Sin embargo, se reconoce la inexistencia de una estructura institucionalizada y formal que favorezca el trabajo conjunto y permanente entre las distintas áreas del municipio, el ejecutivo municipal y el área del Plan Estratégico.

Identificación de problemas que aparecen en la ciudad vinculados al desarrollo del turismo

Todos los entrevistados identifican en mayor o menor medida una serie de problemáticas que pueden afectar al turismo. Entre ellas se encuentran las vinculadas a la higiene en la ciudad, el tránsito, la iluminación, las grandes obras de infraestructura como por ejemplo el deficiente sistema de desagüe en la ciudad, descrito como caso recurrente en la respuesta de los



entrevistados. Reconocen además que estos temas exceden al turismo, y “son cuestiones de piso que tienen que estar para que se pueda hacer todo lo demás”, en tanto afectan de modo directo a los habitantes y a su futuro.

Otros de los temas que han adquirido relevancia en la agenda durante el período analizado son el problema de la accesibilidad y la sustentabilidad. Es importante mencionar que solamente uno de los entrevistados hace referencia al problema del cono de sombra que ocasionan los edificios de gran altura sobre el frente costero.

Implementación de planes, programas y proyectos

Modo en que son resueltas las problemáticas que aquejan a la ciudad y repercuten en el turismo

Los responsables del EMTUR manifestaron que muchas de las problemáticas mencionadas estaban siendo tenidas en consideración y tratadas a través de las campañas *Mar del Plata Ciudad Saludable*, *Ciudad Abierta*, *Ciudad Productiva* y *Ciudad Responsable*, las cuales responden a una política macro de fomentar a Mar del Plata como una ciudad con calidad de vida. Puntualmente y dentro de esta línea, una de las soluciones propuestas directamente desde el EMTUR para atenuar la problemática vinculada a la limpieza de la ciudad y la higiene fue la campaña “Amar es cuidar”, por medio de la cual se intentó difundir la idea de cuidar la ciudad, los espacios públicos, colocando mayor cantidad de cestos de residuo y señalización ética (Figuras 31 y 32).



Figura 29 | Campaña “Amar es Cuidar”



TRES LINEAS INICIO POLÍTICA ECONOMÍA BSAS REGIONALES PERSONAS

15
ENE
2010

Implementan campaña del cuidado del medio ambiente

Colocaron 200 cestos de residuos y se incrementó la recolección.

El intendente Gustavo Pulti lanzó oficialmente, este jueves, la campaña "Amar es Cuidar" en el Paseo Adolfo Dávila. Esta iniciativa incluye un incremento en la higiene de distintas zonas de la ciudad como la distribución de carteles, folletos y stickers publicitarios con el fin de concientizar tanto a vecinos y turistas de la importancia de cuidar el medio ambiente.

"El municipio está haciendo un esfuerzo importante, se han incrementado las tareas de higienización de la zona turística. Sostenemos el servicio en todos los sectores de la ciudad pero en la zona que recibe mayor incremento de gente se han multiplicado los servicios", señaló el Intendente.

En la misma línea, indicó que "se pueden ver personas trabajando durante buena parte del día de forma permanente recogiendo residuos. En la madrugada se hacen tareas de lavado, de higiene profunda de distintos sectores, mayor cantidad de porta residuos y hoy, junto al Ente Municipal de Turismo que conduce Pablo Fernández, con el Área de Gestión Ambiental que conduce Claudia Baltar y el Ingeniero Manuel Regidor hemos iniciado una campaña que tiene que ver con la voluntad que tiene que poner cada uno en la preservación medioambiental".

No obstante, Gustavo Pulti sostuvo que "Mar del Plata, este año, está más limpia que el año pasado. Sin embargo, falta más. Ese más lo vamos a lograr con más porta residuos, con más gente trabajando pero fundamentalmente con una mejor conciencia. Lo que estamos estimulando con esta campaña es que amar a Mar del Plata es cuidar a Mar del Plata", enfatizó.

Figura 30 | Nota Periodística Tres Líneas – Enero 2010

Los entrevistados destacaron en variadas ocasiones que los problemas que venían de larga data se estaban resolviendo por lo menos en el corto plazo; entre ellos mencionaron el tema de la basura, el emisario submarino, la nueva Terminal, los problemas vinculados al deterioro del asfalto en las calles, los desagües cloacales, entre otros.

Para la implementación de planes, programas y proyectos que busquen solucionar los problemas de la ciudad, los entrevistados mencionan regularmente la necesidad de coordinar con otros actores (dependiendo el caso se habla de otras áreas de la municipalidad o incluso asociaciones que representen al sector privado o la sociedad civil), reconociendo que las problemáticas suelen ser tan complejas que no pueden ser abordadas y resueltas por las



gestiones que realice una sola área. Sin embargo, queda claro que en su gran mayoría dichos proyectos surgen íntegramente del Estado (no son iniciativas mixtas), esto indica que la responsabilidad última por buscar una solución es del municipio.

El trabajo articulado y la interacción entre los sectores al momento de resolver los problemas es considerado por los actores como altamente valioso y deseable, en tanto ayuda a resolverlos de forma sinérgica y a maximizar los recursos que cada área o sector posee. De este modo se crearían redes y vínculos, y la interacción permitiría la generación de ideas creativas e innovadoras.

Las áreas asociadas más estrechamente al turismo, como son cultura, deporte y gestión ambiental, manifestaron haber participado en proyectos conjuntos con el EMTUR de manera óptima, sobre todo durante la temporada estival. Dichos proyectos referían principalmente a cuestiones vinculadas a la higiene de la ciudad, la promoción de actividades culturales y de eventos deportivos, entre otras cuestiones.

Dentro del EMTUR coexisten opiniones opuestas con respecto al trabajo articulado con otras áreas de la municipalidad. Si bien los entrevistados resaltan los beneficios del trabajo conjunto, existen impedimentos para llevarlo a cabo, ya que depende frecuentemente de la voluntad de los responsables de cada área. No obstante, admitieron que dichas actitudes se han ido modificando y son visibles las acciones tendientes a fomentar el trabajo conjunto.

Criterios de evaluación de planes, programas y proyectos y evaluación de políticas

Opinión respecto a objetivos cumplidos, procedimientos utilizados y recursos disponibles

En lo que respecta a la evaluación de objetivos cumplidos y procedimientos utilizados, se observa que el instrumento más común dentro de la administración municipal para dar cuenta de las acciones realizadas es el informe anual o la memoria que redacta cada área y es presentado ante el Concejo Deliberante. El mismo contiene un resumen de los objetivos cumplidos, los pendientes, los que se deben reevaluar, las metas futuras, entre otras cosas. No se cuenta con indicadores de resultado, como pueden ser las encuestas, los comentarios en las redes sociales y los libros de queja.

Respecto a la evaluación de recursos, resulta una constante en todas las áreas la escasez de recursos humanos, económicos y de tiempo por lo cual, en ocasiones, según manifiestan los entrevistados, es necesario acudir al sector privado solicitando su colaboración.



Puntualmente en el EMTUR, a raíz de la certificación de calidad en las áreas de investigación y asistencia al turista, están obligados a analizar y evaluar el nivel de satisfacción del turista y el nivel de consultas, el contenido y los cursos de capacitación y sus resultados.

Continuidad en las políticas públicas en el municipio

El tema referido a la continuidad de las políticas es uno de los aspectos que mayor coincidencia recogió entre los entrevistados de las distintas áreas del municipio, al reconocerla como un tema complejo. La mayoría de los funcionarios consideran que sería ideal que las políticas formen parte de una planificación a largo plazo que actúe como marco. De este modo las decisiones que se tomen sobre temas centrales trascenderían las gestiones y se convertirían en políticas de Estado (Figura 33). Sostienen además que la continuidad en las políticas hace referencia a la calidad de la política. En este sentido, si “las cosas se hicieron bien” en la gestión anterior, esas líneas de acción se preservan, con los cambios menores que sean necesarios, en tanto los objetivos se ajustan permanentemente a causa de la realidad cambiante y de algunas prioridades políticas.



03-01-2010

¿Es el turismo una política de Estado para la Nación, provincias y municipios?

A nivel local

"Sí, creo que sí, el turismo es política de Estado y aparte es el único camino posible", respondió Pablo Fernández, presidente del Ente Municipal de Turismo (Emtur). "Los cambios a partir de la ley van más allá de lo que es específicamente la promoción -que tampoco es una actividad que se circunscriba a un solo año, sino que se va construyendo con el tiempo-. Evidentemente este sector necesita tener una política de Estado que trascienda uno, dos, tres años. Esto se ve, por ejemplo, en el apartado de la infraestructura, como ocurrió en Mar del Plata con la apertura de la nueva terminal de ómnibus. Son cosas que trascienden un período de gobierno", consignó Fernández.

"Necesariamente en esta actividad, para tener éxito hace falta una política de Estado y consenso entre los sectores público y privado, como ocurre dentro del Emtur. Es lo que estamos intentando hacer desde que nos tocó asumir. Entendemos que no hay políticas exitosas si no participan todos los sectores. Por eso propiciamos el trabajo constante e intenso con las cámaras empresarias, con los que desarrollamos promociones y acciones políticas. Creemos que ése es el camino y seguiremos así, con convicción firme respecto de esta postura", añadió el funcionario municipal.

Figura 31 | Fragmento de entrevista realizada al Presidente del EMTUR - Enero de 2010

Ahora bien, en los hechos los entrevistados acuerdan que las políticas en general no superan los cuatro años de gestión, por lo cual se las cataloga de cortoplacistas. Desde las áreas de cultura, turismo y deportes reconocen que la gestión gobernante durante el período analizado ha fomentado especialmente la articulación entre las dependencias municipales, hecho que tiene como trasfondo la idea de promover políticas que superen la mirada sesgada de cada área y apunten al largo plazo; esto implica establecer una agenda que perdure, con temas que se instalen y sean independientes del gobierno de turno.

Dos ejemplos de continuidad en el área de turismo a pesar del cambio de gestión son el Directorio del EMTUR y la política "Mar del Plata doce meses". Por un lado, contamos con el Directorio que comenzó a funcionar formalmente en el año 1995 y perdura hasta la actualidad como espacio de interacción público-privado, y por otro lado encontramos una política que se viene promoviendo desde gestiones anteriores, aunque con otras denominaciones: "Mar del Plata todo el año" y "Mar del Plata: 365 días". Dicha política está asociada al fomento de grandes



acontecimientos programados, culturales y deportivos, al posicionamiento de la ciudad como sede de congresos y convenciones, a las “escapadas de fin de semana”, a la actividad que podría promoverse a partir de la presencia de la terminal de cruceros y al turismo rural (Figura 34 y 35).

Turismo Mar del Plata

En 2003 visitaban Mar del Plata 4.180.341 personas al año. En el 2014 la cifra ascendió a 8.437.644.

En el mismo sentido creció la cantidad de turistas provenientes de otras partes del mundo. Las visitas de extranjeros eran 46.854 en 2007 y 75.873 en 2014.

Se destaca en este sentido el trabajo de captación del mercado brasilero y paraguayo.

Mar del Plata 12 meses

Se puso en marcha una estrategia de posicionamiento y promoción de la ciudad que logró consolidar a Mar del Plata como destino turístico todo el año. En la temporada baja del 2006 se contaba con 34.600 plazas hoteleras abiertas y en el mismo período de 2014 ya eran 40.900.

La promoción de la ciudad durante todo el año se vio beneficiada por el cambio de legislación en los fines de semana largos, incorporando feriados puente y carnavales entre otros días no laborables. La Municipalidad de General Pueyrredon a través del intendente Gustavo Pulti ha tenido un rol fundamental en el impulso de esta política que tanto ha beneficiado a Mar del Plata. Otra de las estrategias para atraer visitantes durante los 12 meses del año fue la consolidación de la ciudad como sede de eventos. Nos hemos posicionado primeros en la realización de espectáculos deportivos internacionales y en los congresos y convenciones: Copa Davis,

Encuentro Iberoamericano de Cultura, Liga de las Américas, Rally Dakar, Preolímpico de Básquetbol y XX Mundial de Deportistas Trasplantados.

Profundizando esta línea de trabajo, Turismo Mar del Plata se unió a la Asociación Internacional de Congresos y Convenciones -ICCA- y creó el Departamento de Congresos y Convenciones.

La puesta en marcha del Fondo para la Promoción Turística permitió incrementar la inversión en difusión de la ciudad y mejoramiento de la imagen.

Se ha ampliado la promoción de Mar del Plata en nuevas ciudades como Rosario y se multiplicaron los puestos de información turística. Antes solo había dos -en Rambla Casino y Aeropuerto- y ahora se instalaron también en Shopping Los Gallegos, Nuevo Paseo Comercial y Centro Cultural de calle Alberti, Estación Ferroautomotora y Sierra de los Padres.

También son indicadores del crecimiento turístico el incremento de los medios de acceso, destacándose la ampliación de las frecuencias de vuelos aéreos desde y hacia Mar del Plata de una frecuencia diaria a cinco.



Figura 32 | Informe de Gestión 2007-2015



03-01-2010

¿Es el turismo una política de Estado para la Nación, provincias y municipios?

Mar del Plata 12 meses

"Se tiene que seguir afianzando todo lo que haga de Mar del Plata una ciudad de 12 meses. Por eso hay que seguir trabajando fuertemente en la captación de congresos y convenciones, que es lo que nos puede dar buen ritmo en los meses de temporada baja, como principal eje de desarrollo", manifestó el presidente del Emtur, Pablo Fernández.

"También estamos aplicando una política agresiva en la captación de grandes acontecimientos internacionales, que no sólo generan un gran impacto directo fuera de temporada, sino que dan la posibilidad de instalar a Mar del Plata en el mundo. Tarea que no podría realizarse de otra manera, porque pensar en una campaña publicitaria implicaría erogar cifras de varios ceros. Y el mero hecho de pensarlo nos daría vértigo. Eso es imposible. Por ello, sin lugar a dudas, la manera de hacerlo es a través de estos acontecimientos, como fue la Copa Davis, la Cumbre de Alcaldes, etc.", manifestó el funcionario.

"En materia de calidad, estamos adheridos a las directrices de la Secretaría de Turismo de la Nación. Este mejoramiento tiene que tener visión de continuidad, y debe contar al sector privado como principal protagonista. Hay que seguir fomentando la accesibilidad, mejorar la infraestructura recreativa, como el paseo costero y las plazas -que ya se está viendo-, fomentar el afianzamiento de Mar del Plata como sede de espectáculos teatrales de verano y desarrollar algunas otras políticas que fomenten mejoras si queremos ser un destino turístico de todo el año. Es decir, hay que captar inversiones para seguir mejorando centros de recreación", señaló el presidente del Emtur, Pablo Fernández.

Figura 33 | Fragmento de entrevista realizada al Presidente del EMTUR - Enero de 2010



Análisis por etapa del ciclo de las políticas públicas

A continuación, y en función de ofrecer una síntesis respecto de los datos previamente presentados y complementarlos con otros que aportan otro tipo de información, se esbozan los resultados divididos según las grandes categorías de análisis correspondientes a las etapas o fases del ciclo de las políticas públicas. En este caso se optó por la división propuesta por Acuña y Repetto (2001) que añade un elemento diferencial a las visiones tradicionales. Los autores proponen un enfoque basado en lo relacional, institucional e interactivo, con la intención de lograr un análisis más integral y dinámico.

Estructuración del problema público e ingreso a la agenda gubernamental

El primer paso en esta etapa es identificar a los actores que manifiesten algún tipo de interés en el asunto o problema y considerar la definición del turismo que poseen y la forma en que lo conciben. En este sentido, las áreas municipales que manifiestan expresamente su vinculación con el turismo son cultura, gestión ambiental y el EMDER. Estos actores asocian al turismo con los viajeros, el hecho de conocer, descansar, crecer y buscar nuevas experiencias; y lo entienden dentro de su complejidad y transversalidad. De este modo, encuentran en sus propias competencias algunas cuestiones que deben ser compartidas con el organismo de turismo. A modo de ejemplo, desde el área de cultura conciben sus actividades como un actual o en ocasiones potencial atractivo turístico que brinda gran cantidad de posibilidades.

La definición del problema es ante todo una determinación política. Una vez identificado el problema, el segundo paso es tomar una postura y decidir si incluirlo o no en la agenda gubernamental. Por consiguiente, no todos los problemas llaman la atención del gobierno y pasan a formar parte de los asuntos públicos. Es posible observar que en el municipio efectivamente el turismo constituye uno de los temas prioritarios en las gestiones de los últimos años. Sin embargo, ello no es suficiente en tanto es preciso indagar además cuál es el rumbo que se le otorga, quiénes son tenidos en cuenta en la definición de la política turística y hasta qué punto.

Generación de alternativas

Al momento de la formulación de alternativas de solución al problema, según los entrevistados se tienen en cuenta por un lado los propósitos que se buscan con cada política y por otro lado la definición de diversas opciones para hacer frente al problema; para luego seleccionar la mejor opción en función de los aspectos positivos y negativos.

En la elección de estrategias uno de los limitantes más comunes es el presupuesto acotado con el que cuentan las municipalidades. El entrevistado perteneciente a la Comisión de Turismo del



Honorable Concejo Deliberante manifiesta que en muchas ocasiones existen dos o más opciones consideradas buenas, necesarias y deseables, pero que la disponibilidad financiera obliga a seleccionar una, refiriéndose así a las pujas que se producen en el Estado por las asignaciones presupuestarias.

Toma de decisión

En esta fase del ciclo se toman las decisiones estratégicas más importantes. En relación a la actividad política del Municipio de General Pueyrredón, semanalmente el intendente convoca a reunión de Gabinete. En el mismo participan todos los secretarios y los presidentes de los entes. Allí se tratan temas que competen a dichas áreas, por lo cual los participantes se enteran de las problemáticas y el accionar de cada dependencia.

También existe lo que se denomina “Mesa Chica”, integrada por los funcionarios más cercanos al intendente. Allí se tratan los principales temas que afectan a la ciudad. Según uno de los entrevistados del EMTUR, durante el período analizado la figura del presidente del ente tuvo una fuerte presencia en esas reuniones y “por lo tanto participa de todas las decisiones a nivel municipal”.

Modos de participación en el diseño

Si bien esta etapa del ciclo de las políticas públicas es una dimensión contemplada por los autores Acuña y Repetto (2001) dentro de la fase anterior, en el presente trabajo se le dio especial importancia en tanto es fundamental analizar quiénes participan en la etapa de toma de decisiones y cuáles son las relaciones entre ellos.

Al interior del EMTUR existe el Directorio. Este órgano de consulta conformado por actores ajenos al sector público es visualizado como un espacio de participación y consenso, pero respecto a temas puntuales y limitados. Dentro del Directorio los temas que se someten a discusión son los referidos a la promoción turística de la ciudad. Los proyectos pertenecientes al eje de gestión y desarrollo llevados a cabo por el EMTUR vinculados a la idea de “Ciudad saludable” promovida por el municipio, o también aquellas acciones desarrolladas por el EMTUR en el ejercicio del resto de sus funciones como son relevamiento, asistencia al turista y capacitaciones, se comparten a veces en las reuniones para que los integrantes del Directorio estén al tanto y puedan manifestar algún comentario, aunque se trata de decisiones ya tomadas. Los funcionarios del EMTUR y algunos entrevistados de otras áreas que conocen la iniciativa, como es el caso del área vinculada a la Producción, lo consideran uno de los mayores logros en cuestiones estratégicas de la ciudad. Es posible advertir entonces que no existe un juicio totalmente crítico acerca de cuáles son los temas que se tratan, cuál es la modalidad de



intervención de los participantes y cuál es el grado de poder de decisión sobre cuestiones generales que hacen a la problemática turística.

Con respecto al resto de los actores estatales no existe tal espacio de participación. Como se comentó anteriormente, las decisiones generales y los grandes lineamientos políticos que conciernen a la ciudad se definen en las reuniones de gabinete. La mayor parte de los entrevistados que no pertenecen al EMTUR consideran estar al tanto de las nuevas acciones e inversiones, públicas y privadas, relacionadas con el turismo que se van a desarrollar en la ciudad, pero no son consultados previamente con la intención de realizar aportes o críticas a partir de su experticia.

En definitiva, si bien se concibe la necesidad de mejorar la participación en las discusiones y la acción pública, el resultado de los procesos participativos es aún limitado. Por el momento se restringe a recibir información o a lo sumo expresar opiniones.

Implementación

La puesta en marcha de una política pública dentro de un análisis relacional implica considerar la capacidad de la gestión pública y la acción conjunta de las áreas involucradas (Acuña y Repetto, 2001).

Es posible identificar que las áreas vinculadas más estrechamente al turismo manifestaron haber participado puntualmente en proyectos conjuntos, como son aquellos relacionados al mejoramiento del servicio de higiene en períodos estivales, la difusión de bienes culturales, la promoción de eventos deportivos y la disponibilidad de información turística para los contingentes, entre otros.

Las dependencias relacionadas a las cuestiones socio-productivas como Desarrollo Social y Producción cuentan con proyectos que surgieron principalmente a raíz de las sugerencias o necesidades manifestadas por la población local y no reconocen haber participado o incidido desde sus áreas en el ámbito turístico.

Evaluación

Si bien existen distintas metodologías de evaluación de políticas según el momento en que se evalúa, el contenido de las políticas y programas, el agente responsable que realiza la acción, o la función que se le quiera asignar a la evaluación, en este caso se priorizó conocer la satisfacción respecto a objetivos cumplidos, procedimientos utilizados y recursos asignados. Como se mencionó anteriormente, no existen según los entrevistados mecanismos objetivos de evaluación de las políticas, salvo casos puntuales en los que una determinada área del municipio



es obligada a realizarlos por cuestiones de homologación, como pueden ser los certificados de calidad. Esta falta de ejercicio de evaluación permanente y formal sin duda representa un aspecto negativo y una oportunidad desaprovechada de mejora continua. El hecho de carecer de instancias de evaluación que permitan hacer una valoración y reflexión acerca de las acciones llevadas a cabo atenta contra la eficiencia y eficacia del Estado. La incorporación de procesos de autoevaluación podría ser un buen primer paso para mejorar estas prácticas.

Por otra parte, en tanto uno de los objetivos generales de la evaluación consiste en identificar y generar información que permita orientar las decisiones futuras de la política pública, interesa aquí analizar la continuidad de las políticas públicas como un posible indicador de evaluaciones positivas de decisiones políticas previamente tomadas, que han justificado su permanencia. Los entrevistados concuerdan en la tendencia cortoplacista de muchas de las políticas que hubo hasta el momento en relación a las grandes problemáticas de la ciudad, pero muchos de ellos mencionan que en los últimos años se comenzó a buscar soluciones a temas de agenda que venían de larga data, como por ejemplo el tratamiento y disposición final de efluentes cloacales o la terminal de ómnibus. Se advierte entonces un intento por revertir esta situación, intención que debe continuar monitoreándose para evaluar su efectividad y sostenimiento a lo largo del tiempo.

Como síntesis, se evidencia que el concepto de política pública presente en el imaginario de los funcionarios contempla los elementos fundamentales de cualquier definición típica, en tanto se lo asocia a la toma de decisiones que tienden a resolver un problema considerado por el Estado como una prioridad, en búsqueda de calidad de vida, el bien común y el beneficio de la comunidad.

En el Partido de General Pueyrredon subyace la idea de que los principales temas de agenda son definidos por el intendente, es decir, es el Ejecutivo quien decide las prioridades, independientemente de la existencia de ciertos mecanismos de consulta con los que cuenta.

Durante el período estudiado se observa con claridad la promoción de una política municipal “paraguas” que ha buscado convertir a Mar del Plata en una ciudad sustentable y saludable, marco dentro del cual pueden incluirse una serie de acciones que intentaron resolver problemas que venían de larga data vinculados a la salubridad e higiene en la ciudad, la conectividad, etc.

Otra política que aparece con fuerte impulso durante la gestión y que tiene especial relevancia para este estudio es la coordinación y el trabajo conjunto ente áreas de la municipalidad. Si bien



es un camino iniciado, aún no se encuentra consolidada como práctica habitual dentro de la cultura organizacional del Estado local.

En lo que respecta a la visión que los funcionarios municipales tienen sobre el turismo en general y su rol en la dinámica de la ciudad, se observa un amplio reconocimiento e importancia otorgada a la actividad, sin considerarla la única actividad productiva del municipio. Esto se asemeja más a la concepción de “ciudad con turismo” que a una “ciudad turística” exclusivamente, hecho que complejiza la toma de decisiones, pero también favorece la posibilidad de alcanzar un desarrollo integral del territorio.

A pesar de la importancia adjudicada al turismo como actividad en la dinámica de la ciudad, aún hoy cuesta que las distintas áreas del municipio reconozcan su posible incidencia o conexión con la actividad, desconociendo su potencial papel de facilitador o inhibidor de su desarrollo. Lograrlo requiere pensar las políticas particulares contemplando posibles efectos secundarios sobre el turismo. Esto requiere superar la visión parcializada para pasar a un modelo de “hacer política” más colaborativo. En este sentido, una alternativa que podría mejorar la articulación y comunicación entre áreas estaría dada por ampliar la participación a algunas áreas de la municipalidad en las reuniones de Directorio. Si bien existen otras vías de comunicación y mecanismos de debate dentro del ámbito municipal, las reuniones de Directorio podrían constituirse en un espacio interesante en donde se generen políticas turísticas integrales para Mar del Plata, basándose en la idea de que los abordajes interdisciplinarios e intersectoriales ayudan a resolver mejor los desafíos que se abren en la perspectiva del desarrollo del turismo en la ciudad.

Las principales políticas desarrolladas por el EMTUR refirieron a la imagen y el posicionamiento de Mar del Plata, tanto fuera del destino como al interior del municipio. Respecto a la modalidad para la toma de decisiones, se observa que la decisión última está a cargo del presidente del ente, y que el Directorio sólo es consultado respecto a temas vinculados a la promoción, sin involucrarlo en la discusión de cuestiones más estratégicas para el desarrollo del destino.

Las únicas dos políticas que se identificaron trascendiendo las gestiones fueron la permanencia del Directorio como órgano de consulta del EMTUR y la política de desestacionalización que intenta posicionar a Mar del Plata como destino durante todo el año. Sin embargo, al interior de estas mismas experiencias se advierten ciertas inconsistencias o limitaciones que no permiten pensarlas en el marco de una política de Estado. Por un lado, el Directorio sólo se ocupa o preocupa por cuestiones relativas a la promoción. Esto no permite hablar de una participación inclusiva efectiva en torno a una política turística integral. Si bien queda claro que la idea no es



la primacía del mercado por sobre los intereses del Estado, sí se considera deseable en el marco de procesos de desarrollo local y de gobernanza que las propuestas de soluciones duraderas sean a partir de una cooperación público-privada más abarcativa y efectiva. Por otro lado, las políticas de desestacionalización si bien están presentes desde hace años, cada gestión la denomina de manera diferente (“Mar del Plata doce meses”, “Mar del Plata todo el año” y “Mar del Plata: 365 días”). Esto no permite capitalizar acciones continuas ni posicionar de manera ordenada e inteligente al destino en la mente de los potenciales visitantes.

CONCLUSIONES



**CONCLUSIONES Y
AGENDA DE
INVESTIGACIÓN**



CONCLUSIONES GENERALES Y AGENDA DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación ha sido un desafío personal y una oportunidad de crecimiento y formación profesional. Indagar en torno a cómo se configura la política turística marplatense y quiénes intervienen en su construcción, me motivó a reflexionar sobre si nos encontramos frente a una visión integral de la política turística a nivel local. Esto último con un doble deseo: que no solo sea un aporte al ámbito académico, sino que también contribuya a la gestión pública en sus intenciones de mejora.

El estudio analiza a nivel micro el sistema turístico estatal del destino Mar del Plata y combina en su análisis las visiones, intencionalidades y acciones de los actores estatales intervinientes (cuestiones subjetivas / perspectiva de los actores) con el análisis de datos objetivos presentes en documentos oficiales y fuentes periodísticas. Esto también es considerado un avance por la integralidad del análisis.

Desde el plano teórico se concluye que la idea de “proceso” atraviesa varios de los conceptos mencionados en este trabajo. Inicialmente porque evoca una construcción colectiva que pone foco en los logros parciales, y no única y exclusivamente en el producto final. Asimismo, hablar de actores estatales y política requiere tener en cuenta el factor tiempo como un elemento fundamental y reconocer “etapas” concatenadas, dinámicas y mutuamente determinantes. En este sentido, se entiende el análisis de políticas públicas no de manera lineal sino teñido de la acción política (objetivos, intereses, influencias, presiones, negociaciones redefiniciones, justificaciones). Hablamos entonces de un proceso desordenado y que, por ende, tiende a dilatar los tiempos de resolución y no deja a todos necesariamente satisfechos.

Desde lo metodológico se cosecharon algunos aprendizajes y reflexiones a partir de ciertas decisiones tomadas. Al tratarse de una investigación cualitativa, tanto la inmersión en el campo como el avance en la investigación y la profundización en la temática, hicieron necesarias revisiones y evaluaciones que ayudaron a repensar abordajes y conceptos. Ello sin embargo no impidió el cumplimiento de los objetivos de manera satisfactoria. En este sentido, algo que determinó el trabajo fueron justamente las implicancias y condicionantes propias de las coyunturas políticas y los cambios de gestión. Tal es así que, al día de hoy, la realidad política en todos los niveles de gobierno ha cambiado significativamente respecto al momento en que fue realizado el trabajo de investigación. Los hechos más significativos han tenido que ver con el descenso en 2018 al nivel de Secretaría de Gobierno de lo que fuera durante ocho años el



Ministerio de Turismo de la Nación (Decreto 802/2018), y convertida nuevamente hoy en Ministerio, pero junto con el área de Deportes (Decreto 7/2019). Algo similar sucedió con la Secretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires que pasó a depender del Ministerio de Producción, convirtiéndose en subsecretaría (Decreto 51/2015) y que actualmente la encontramos en el organigrama provincial como Subsecretaría del Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica (Decreto 54/2020).

En este mismo sentido también se encontraron algunas dificultades al momento de contactar a los entrevistados que ocupaban funciones de alto rango –autoridades políticas- durante el año electoral del 2015, ya que se observó cierta resistencia o falta de respuesta en relación a temas sensibles o más comprometedores. Esa situación política también influyó en las respuestas de algunos funcionarios de planta, que vieron condicionado su discurso. Asimismo, muchos entrevistados tuvieron dificultades para remitirse exclusivamente a su accionar durante el período propuesto para el estudio.

Respecto a la selección muestral definida para completar el cuadro de actores del escenario turístico local, se observó luego del trabajo de campo que se debería haber sumado a la Secretaría de Economía y Hacienda como una dependencia municipal más dentro del mapa de actores, por tratarse del área que define en cierta forma el destino o financiación de algunos proyectos o el redireccionamiento de recursos. Asimismo, se concluye también que se podría haber prescindido de entrevistar a la Secretaría de Desarrollo Social, en tanto está más orientada a la asistencia y promoción social de los habitantes del municipio más que a las prácticas recreativas y turísticas sociales como se presumía al momento de considerarla.

Otra de las dificultades está vinculada al análisis documental. Dado que el turismo es multidimensional, la búsqueda de la normativa vigente resultó compleja en tanto no se limitó únicamente a los actos administrativos que hicieran mención explícita al turismo, sino que se intentó incluir e indagar en los documentos emitidos para/desde otras áreas, en la medida que condicionasen indirectamente el desarrollo del turismo. A su vez, al tratarse de un período de análisis relativamente prolongado, por momentos resultó complejo hacerse de una compilación y análisis acabado de la legislación vigente durante ese momento en todos los ámbitos/niveles.

Las conclusiones y reflexiones que se desprenden del trabajo y que responden directamente al objetivo permiten indicar que la política turística en Mar del Plata se encuentra atravesada y determinada por el entorno nacional, provincial y municipal, aunque también conserva autonomía en relación a ciertas temáticas, condición que caracteriza y distingue al destino desde



tiempos remotos. Esta combinación convierte a Mar del Plata en un caso complejo, paradigmático e interesante para seguir analizando.

La existencia de alianzas políticas con los demás niveles de gobierno le permitió a Mar del Plata concretar algunos proyectos de mayor envergadura como la Terminal Ferroautomotora, el Emisario Submarino y la Terminal de Cruceros. Asimismo la trascendencia que el turismo ha tenido a nivel nacional (Ley Nacional de Turismo Nº 25.997, rango ministerial del área durante el período estudiado, fortalecimiento de articulaciones regionales promovidas desde el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable) dan cuenta de la posición privilegiada que el turismo adquirió en los procesos de toma de decisiones a nivel nacional, y que consecuentemente repercuten en la dirección y desarrollo del turismo en todo el territorio argentino. Esto es algo que beneficia a todos los destinos del país. No obstante, el destino Mar del Plata también se vio afectado por otro tipo de políticas formuladas a nivel nacional destinadas a promover el surgimiento y consolidación de destinos emergentes en todo el territorio argentino. En contraposición se observan ciertas acciones políticas que demuestran que Mar del Plata también decidió alejarse voluntariamente de algunas propuestas de trabajo mancomunado, por ejemplo, en temas referidos a captación de eventos, en este caso propuestos desde la Provincia. Esto plantea a Mar del Plata entre la autonomía y la dependencia y no contribuye en la instalación de cuestiones o temas estratégicos con otros niveles.

De todos modos, no son para nada despreciables los logros que se han obtenido en torno al vínculo y el trabajo con organismos públicos de turismo de otras jurisdicciones, por lo que es importante valorar y cuidar las relaciones existentes, incrementarlas y mejorarlas progresivamente. La presencia de intereses divergentes entre niveles de gobierno es una cuestión inevitable, la clave radica en explicitar esas diferencias e intentar equilibrar dichos intereses en pos de políticas de desarrollo integrales y estratégicas. Resulta fundamental bregar por el diseño de esquemas horizontales o transversales que erradiquen ciertas lógicas que se heredan de las estructuras. La complementariedad entre Nación, Provincia y Municipio es necesaria e importante, y requiere que cada cual tenga en claro qué rol cumple en el complejo escenario de toma de decisiones en materia turística.

En lo que respecta a los vínculos con otras dependencias de la administración pública local, a pesar de la importancia adjudicada al turismo como actividad en la dinámica de la ciudad, aún hoy cuesta que las distintas áreas del municipio reconozcan su posible incidencia o conexión con la actividad y su potencial papel de facilitador o inhibidor de su desarrollo. Modificar este escenario requiere superar una visión parcializada y fragmentada para pasar a un modelo de



“hacer política” más colaborativo en el que las políticas particulares contemplen posibles efectos secundarios sobre el turismo. La participación limitada en la toma de decisiones se observa al interior de la municipalidad más allá de las instancias de trabajo conjunto promovidas durante el último tiempo. La dinámica de toma de decisiones sobre cuestiones relevantes que se da a nivel municipal con la “mesa chica” se replica al interior del EMTUR respecto de las reuniones de Directorio.

Particularmente se observa que el Ente Municipal de Turismo del Partido durante el último tiempo no estuvo desarrollando todo el potencial para el que fue creado, restringiendo buena parte de su accionar al rol de promotor del destino, dejando de lado cuestiones más estratégicas como el diseño de políticas que incluyan al turismo como una actividad productiva más amplia y compleja dentro del Partido y la región. Asimismo, la falta de planificación y la baja incorporación de sugerencias que pudieran aportar el personal técnico y profesional redundan en problemáticas históricas y recurrentes en buena parte de la gestión diaria del ente, lo que no contribuye al desarrollo más pleno de la actividad.

No puede afirmarse que Mar del Plata cuente con una política turística integral, aunque sí se enuncie y valore desde el discurso. Esto se advierte ya que aún queda mucho por trabajar para que los espacios destinados a la participación de los actores (estatales y privados) sea más efectivo y transparente y se maneje un lenguaje común, con el que todos los actores involucrados estén familiarizados y se puedan identificar las implicancias que una u otra decisión puede tener sobre el turismo en un destino. Además, se observa poca claridad en la definición de objetivos y acciones concretas que permitan conocer las metas que las autoridades se proponen alcanzar en un plazo determinado y un programa de actuaciones con una vocación de intervención global en el turismo. Los problemas de acceso a los fondos destinados al Ente también dan cuenta de una desfinanciación o falta de recursos para llevar adelante las acciones. Finalmente, otro aspecto que impide hablar de una política integral es la inestable planificación a largo plazo sumado a la falta de seguimiento y continuidad en muchas de las políticas públicas, reinando la fragmentación de las decisiones luego de cada cambio de gobierno.

En este sentido, asumir un liderazgo explícito en la construcción de políticas turísticas integrales implicaría pensar en políticas que superen el corto plazo, que no dependan, pero sí se adapten a la coyuntura política y que no se limiten a políticas de promoción como único propósito. Por el contrario, sería deseable que se procure un desarrollo equilibrado de la actividad y se despliegue todo el potencial que aún queda por explorar del turismo como actividad compleja y transversal con posibilidades de contribuir al desarrollo local integral, en una necesaria



reconversión que busque un desarrollo más endógeno, con participación local de pequeños emprendedores organizados, integrando a su vez otros sectores productivos, con empleo digno, entre otras cuestiones.

Estos cuestionamientos no intentan ser una apuesta al deber ser, ni un juicio de valor de las acciones pasadas. Se reconoce la complejidad que implica la gestión diaria de un municipio, en la cual se entrecruzan una multiplicidad de problemáticas que frecuentemente requieren de una resolución inmediata. Se observan además múltiples esfuerzos por parte de los agentes públicos para que el Estado cumpla con sus fines en un entorno burocrático necesario, pero que lentifica o entorpece la búsqueda de soluciones a problemáticas locales.

Asimismo, es difícil alcanzar políticas integrales en la medida que no logremos despegarnos de comportamientos propios de sistemas democráticos aún no consolidados. En tanto la elección de los funcionarios políticos siga dependiendo de la afinidad política para con el intendente y no se base en la experticia técnica, conocimiento sobre el tema y capacidad política del candidato, las decisiones y acciones del Estado seguirán condicionadas por cuestiones partidarias o ideológicas.

Por último, es fundamental tener en claro que las relaciones dependen siempre de un factor humano. Las aperturas y posibilidades que se generen, las barreras y dificultades que se impongan, están dadas en muchos casos por voluntades individuales y cuestiones entretejidas que en ocasiones no son fáciles de percibir a simple vista. A veces la mayor tensión se da al interior del Estado. El sector público no puede considerarse como un cuerpo monolítico, que actúa de manera ordenada y coherente. En cada esfera política hay muchas lógicas. Revertir todas estas cuestiones estructurales es un proceso que demanda mucho tiempo y no es automático. Incluso podría pensarse que no existe un modelo ideal.

El turismo entonces se abre juego entre las disyuntivas que caracterizan cualquier análisis político. La primera son los tiempos. En tanto para alcanzar un desarrollo turístico endógeno, autosustentable y consensuado es necesaria la planificación -proceso que demanda espacios de concientización, debate y decisión-; los tiempos políticos, frecuentemente asociados a breves períodos, requieren resultados inmediatos, evidentes y demostrables.

La segunda es que, a pesar de sus claroscuros, la acción política y las políticas públicas siguen siendo la mejor opción para alcanzar el desarrollo. Discutir sobre la sustentabilidad socio-política de Mar del Plata, las nuevas modalidades de gobernabilidad que sería interesante considerar, la



capacidad de gestión del gobierno local y el rol que debe asumir en este nuevo escenario son discusiones políticas que se deben dar en los espacios institucionales pensados para ello.

La tercera es que la transversalidad propia de la actividad lleva necesariamente a trabajar articuladamente con otros actores. Por lo cual, aceptar estos mecanismos de discusión, comunicación y colaboración, resulta indispensable y de una centralidad estratégica. Si bien la articulación de políticas públicas en turismo es un desafío, bregar por la coordinación interjurisdiccional e intermunicipal de las políticas públicas para la construcción de un gobierno eficaz, abogando por un Estado en el que prime el trabajo conjunto, coordinado y sinérgico entre las distintas áreas y niveles de gobierno a través de acciones que desarrollen al máximo su capacidad institucional, se presenta como el mejor camino.

Esta investigación confirma una vez más la multidimensionalidad de la política pública turística. El estudio de las dimensiones vertical y horizontal de las relaciones al interior del Estado han dominado el abordaje de esta investigación. Quedarán por cubrir otros aspectos que evalúen qué sucede con la articulación horizontal entre municipios vecinos, mediante un análisis macro de la región, reconociendo a Mar del Plata como polo de desarrollo turístico-productivo en un contexto que también la influye.

Sumado a ello sería importante también indagar acerca de las diferencias que se observan al interior del propio Partido en relación al territorio y cómo es vista y gestionada por el Estado cada una de las zonas que componen su jurisdicción, identificando particularidades, problemáticas y potencialidades.

Asimismo, se podría analizar, en el marco de estudios sobre gobernanza, cómo el sector privado y la comunidad local observan los procesos abordados en esta investigación y qué injerencia tienen como actor protagónico en el diseño de políticas y en el desarrollo turístico local.

El dinamismo de la actividad política demanda una permanente revisión y actualización del análisis de la realidad, y en cierta forma podríamos hablar de una especie de volatilidad...porque con un simple cambio de página la historia puede cambiar ...

BIBLIOGRAFÍA

"...las ciudades, en definitiva, son el reflejo de las políticas que se han implementado o se llevan a cabo, los intereses que han prevalecido o determinados grados de consensos o acuerdos en cuestiones estratégicas, con respecto a su desarrollo"

Bosch y Olivares, 2013





BIBLIOGRAFÍA

- Acerenza, M. Á. (2006). Necesidad de precisar el contenido y el alcance de la política de desarrollo sostenible del turismo. *Aportes y Transferencias*, 10 (1), 11-21.
- Acerenza, M. Á. (1991). *Administración del Turismo. Volumen 1. Conceptualización y organización*. México, Trillas.
- Acuña, C. y Repetto, F. (2001). Marco de análisis de las políticas sociales. *Proyecto sobre políticas Sociales en América Latina*. Buenos Aires, Argentina. Mimeo – CEDI.
- Agranoff, R. (1997). Las relaciones y la gestión intergubernamentales. En R. Bañon y E. Carrillo (Ed.) *La nueva administración pública* (pp. 125-170). Madrid, España. Editorial Alianza.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992, a). El estudio de las políticas públicas. *Colección Antologías de Política Pública: 11*. México. Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor.
- Aguilar Villanueva, L. F., (1992, b). La hechura de las políticas públicas. *Colección Antologías de Política Pública: 2*. México. Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor.
- Ahués, E. Y. (1997). Las políticas públicas y su impacto en el turismo sudamericano. *Aportes y Transferencias*, 1 (2), 97-102.
- Archenti, N. (2007). Estudio de caso/s. En A. Marradi; N. Archenti & J. Piovani, *Metodología de las ciencias sociales*, 237-298. Buenos Aires. Emecé.
- Arocena, J. (2006). La tensión actor-sistema en los procesos contemporáneos de desarrollo. En L. Carrizo y E. Gallicchio (Ed.) *Enfoques transdisciplinarios Desarrollo Local y gobernanza. Investigación y políticas para el desarrollo en América Latina* (pp. 101-109). Montevideo, Uruguay. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).
- Barbini, B., Castellucci, D. I., Cacciutto, M., Corbo, Y. A., Cruz, G. & Roldán, N. G. (Diciembre de 2013). Actores organizacionales estratégicos y gobernanza turística en Mar del Plata: evaluación de factibilidad para la puesta en marcha de estrategias de reconversión. En *El Turismo y los Nuevos Paradigmas Educativos*. Presentación llevada a cabo en el XII Jornadas Nacionales y VI Simposio de Investigación-Acción en Turismo. Consejo de Decanos y Directores de Unidades Académicas relacionadas con la Enseñanza del Turismo (CONDET), Ushuaia.



Barbini, B., Cruz, G., Roldán, N. G. y Cacciutto, M. (2012). Modelos de desarrollo e implicancias en el turismo: un análisis histórico. *REGISTROS*, 8 (9), 117-129.

Barbini, B., Cacciutto, M., Castellucci, D. I., Corbo, Y. A. y Roldán, N. G. (2011). Desarrollo y actualidad del turismo en Mar del Plata: el papel de los actores organizacionales en el diseño e implementación de políticas de reconversión. *Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo*, 11 (9), 57-69.

Blas, M. M., y Jacinto, G. (2016). Estrategias de planificación turística a escala municipal: el caso de Tandil (2002-2012). *Boletín de Estudios Geográficos*, (106), 43-63.

Bernazza, C. (2004). El paradigma del desarrollo local: virtudes y contradicciones del modelo municipal de los noventa.

Disponible en:
http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/ber_elparaddesloc.pdf.

Benseny, G. (2006). El sector público turístico: aportes sobre los organismos de turismo en la Provincia de Buenos Aires, Argentina. *Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo*, 5 (5), 109-132.

Benseny, G. (Octubre de 2005). La actuación de los municipios turísticos. En *Los nuevos escenarios: mitos, realidades y perspectivas*. Presentación llevada a cabo en el VII Jornadas Nacionales y I Simposio Internacional de Investigación –Acción en turismo. Consejo de Decanos y Directores de Unidades Académicas relacionadas con la Enseñanza del Turismo (CONDET), Bahía Blanca.

Bevir, M., & Rhodes, R. A. (2005). Interpretation and its Others. *Australian Journal of Political Science*, 40 (2), 169-187.

Bosch, J. L., y Olivares, G. H. (2006). Política turística. Relación de la legislación turística y problemáticas del desarrollo de la actividad. Caso: San Carlos de Bariloche. *Anuario de Estudios en Turismo – Investigación y Extensión*, 6 (4) (pp. 92-105).

Bosch, J. L. & Suarez, S. (2004). Las relaciones de los grupos de interés en el proceso de construcción de las políticas turísticas locales. En *La Investigación en Turismo: el desafío del nuevo milenio*. Presentación llevada a cabo en el VI Jornadas Nacionales de Investigación-Acción en Turismo. Consejo de Decanos y Directores de Unidades Académicas relacionadas con la Enseñanza del Turismo (CONDET), Ushuaia.



Bosch, J. L., y Simonelli, A. (2003). Los centros turísticos como escala del desarrollo local. El rol de los municipios turísticos en un contexto de globalización de la economía. *Aportes y transferencias*, 7(2), 31-42.

Brooks, S. (1989). *Public policy in Canada: An introduction*. McClelland & Stewart Limited.

Cao, H. (Coordinador) Blutman, G.; Estévez, A.; Iturburu, M. (2007). *Introducción a la Administración Pública Argentina. Nación, Provincias y Municipios*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Biblos.

Capanegra, C. A. (2006). La política turística en la Argentina en el siglo XX. *Aportes y Transferencias*, 10 (1), 43-61.

Capanegra, C. A. (Octubre de 2005). Políticas, intelectuales e instituciones del turismo en Argentina, 1955-2001. En *Los nuevos escenarios: mitos, realidades y perspectivas*. Presentación llevada a cabo en el VII Jornadas Nacionales y I Simposio Internacional de Investigación –Acción en turismo. Consejo de Decanos y Directores de Unidades Académicas relacionadas con la Enseñanza del Turismo (CONDET), Bahía Blanca.

Castillo Nechar, M. (2013). Un Acercamiento Critico-Conceptual a La Modernización de La Política Turística. *Rosa dos Ventos*, 5 (1), 170-185.

Carmona, R. (2006). Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local. Algunos ejes de debate para el estímulo de procesos de desarrollo. En A. Rofman y A. Villar (comps.). *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, pp. 155-168. Buenos Aires, Argentina. Espacio Editorial.

Chain, L. I. (2007). Daniel Cravacuore, Sergio Ilari y Alejandro Villar, La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas. *Cuestiones de sociología*, (4), 300-305.

Corbo, Y. & Barbini, B. (Septiembre de 2011). Turismo y políticas públicas locales: el caso del municipio de General Pueyrredon. En *Consolidar el saber para la acción en Turismo*. Presentación llevada a cabo en el XI Jornadas Nacionales y V Simposio Internacional de Investigación – Acción en Turismo. Consejo de Decanos y Directores de Unidades Académicas relacionadas con la Enseñanza del Turismo (CONDET), Mar del Plata.

Corbo, Y. A., y Biasone, A. M. (2018). Aportes del cuadro de mando integral a la mejora de la gestión pública de turismo. *Realidad. Tendencias y Desafíos en Turismo*, 16 (2), 36-51.



Covarrubias Moreno, O. M. (2007). Transversalidad y coordinación de las políticas de estado en el federalismo. En *¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?* XX Concurso sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Segundo Premio. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas.

Cruz, G., Corbo, Y. A., Roldán, N. G., Cacciutto, M. & Barbini, B. (Septiembre de 2014). Turismo y políticas públicas: análisis del programa pueblos turísticos y su implementación en Carlos Keen (Argentina). Presentación llevada a cabo en el VI Congreso Latinoamericano de Investigación Turística. Universidad Nacional de Comahue, Neuquén.

Del Busto, E. (2014). El rol del derecho en el desarrollo del turismo. En N. Wallingre y A. Villar, (Comp). *Gestión de municipios turísticos. Instrumentos básicos de acción*, pp. 57-90. Bernal, Argentina. Editorial Universidad Nacional de Quilmes.

Díaz, C. (1998). El ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción. En J. C. Venesia (Comp). *Políticas Públicas y desarrollo local*. Rosario, Argentina. Editores: FLACSO, Centro de Estudios Interdisciplinarios y Fundación Instituto de Desarrollo Regional.

Dredge, D. (2015). Does relevance matter in academic policy research? *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 7(2), 173-177.

Dye, T. R., (2008). *Understanding Public Policy*, 12th ed., New Jersey, Prentice Hall.

Enríquez Martínez, M. A., Osorio García, M., Castillo Néchar, M., y Arellano Hernández, A. (2012). Hacia una caracterización de la política turística. *PASOS. Revista de turismo y patrimonio cultural*, 10(3), 417-428.

Fayos-Solà, E. F., Moraleda, L. F., y Mazón, A. I. M. (2012). Elaborando un plan de política turística: consideraciones metodológicas. *Papers de turisme*, (51), 40-65.

Fayos-Solà, E. (2004). Política turística en la era de la globalización. *Mediterráneo Económico*, 5, 215-232.

Gordillo, A. (2017). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Parte general*. Buenos Aires, Argentina. Fundación de Derecho Administrativo.

Grimaldo Lorente, J., y Rangel Guerrero, C. (2005). Análisis de las relaciones intergubernamentales en áreas metropolitanas. Experiencias y propuestas. *Provincia*, (13), pp. 117-140.



- Guerrero, O. (2000). *Teoría administrativa del Estado*. Mexico. Oxford University Press.
- Hall, C. M., & Jenkins, J. (2004). Tourism and public policy. En A. A. Lew, C. M. Hall & A. M. Williams. *A companion to tourism*, 525-540. Blackwell Publishing Ltd.
- Ivars Baidal, J. (2006). La política turística. En A. Sáez, P. Martín y J.I. Pulido, (ed.) *Estructura Económica del Turismo*, p. 261-284. Madrid, España. Editorial Síntesis.
- Jefe de Gabinete de Ministros (2006). *El turismo como política de Estado en la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina. Observatorio de Políticas Públicas.
- Jordana, J. (2002). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia. Documento de Trabajo I-38U, BID / INDES, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kooiman, J. (2004). Gobernar en gobernanza. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 16, 171-194. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Lacaze, M. V.; Atucha, A. J.; Bertolotti, M. I.; Gualdoni, P.; Labrunée, M. E.; López, M. T.; Pagani, A. N. y Volpato, G. (2014). *Producto Bruto Geográfico del Partido de General Pueyrredon, 2004-2012*. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Lickorish, L. (1994). *Desarrollo de Destinos Turísticos*. México. Editorial Diana.
- Lickorish, L. J. & Jenkins, C. L (1997). *An Introduction to Tourism*. Oxford. Reed Educational and Professional Publishing Ltd.
- Madoery, O. (2001). El valor de la política de desarrollo local. En A. Vázquez Barquero y O. Madoery (comps.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, 200-229. Rosario, Argentina. Homosapiens Ediciones.
- Mantero, J. C. (2005). Actualidad urbana y desarrollo turístico en Mar del Plata. *Realidad, Enigmas y Soluciones en Turismo*, 4(4), 45-58.
- Mantero, J. C. (1997). Mar del Plata. Devenir urbano y desarrollo turístico. *FACES* 3(4), 135-152.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Reforma y democracia*, (21), 7-22.
- Ministerio de Turismo de la Nación, Argentina (2011). *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2020*. Buenos Aires, Argentina.



Monfort Mir, V. M. (2000). La política turística: una aproximación. *Cuadernos de turismo* (6), 7-28.

Municipalidad de General Pueyrredon, (Diciembre de 2015). *Informe de gestión 2007-2015*.

Disponibile en: <https://www.mardelplata.gob.ar/informedegestion>.

Organización Mundial del Turismo (2014). *Organismos de gestión y promoción del Turismo en las Américas*. Madrid. España.

Organización Mundial del Turismo (1999). *Guía para administraciones locales: desarrollo turístico sostenible*. Madrid, España.

Oszlak, O. y O'donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Documento G.E. CLACSO (4). Buenos Aires, Argentina. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México. FLACSO.

Puccio, H. (Agosto de 2009). Las agendas de políticas turísticas a escala nacional y municipal. En *Nuevo Rol del Estado, Nuevo rol del Municipio*. Presentación llevada a cabo en el X Seminario REDMUNY. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Buenos Aires.

Puccio, H. (Mayo de 2009). Las políticas turísticas a escala municipal. En *Sociedad, Gobierno y Administración*. Presentación llevada a cabo en el 5º Congreso de la Función Pública. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). San Juan.

Puccio, H. (Junio de 2007). Las políticas en Turismo: realidades y perspectivas en los nuevos escenarios del Mercosur. En *Mercosur. Uniendo destinos. Las políticas en turismo en los nuevos escenarios del Mercosur*. Presentación llevada a cabo en el VIII Jornadas Nacionales y II Simposio Internacional de Investigación – Acción en Turismo. Consejo de Decanos y Directores de Unidades Académicas relacionadas con la Enseñanza del Turismo (CONDET), Posadas.

Repetto, F. y Nejamkis, F. (2005). *Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: Una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina. Fundación PENT.

Rofman, A., & Villar, A. (2005). Actores del Desarrollo Local. *Módulo de Formación General: Desarrollo Local*, Eje Nro. 2. Elaborado para la Tecnicatura en Economía Social y Desarrollo Local-



convenio MDS- Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación. PROYECTO PNUD ARG/04/005: Apoyo a la gestión de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano y del Ministerio de Desarrollo Social. Mimeo.

Ruano De la Fuente, J. M. (Octubre de 2002). La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. En *La Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Presentación llevada a cabo en el VII Congreso Internacional del CLAD. Lisboa.

Salazar Vargas, C. (2008). *Políticas Públicas & Think Tanks*. Bogotá: Editor Fundación Konrad Adenauer.

Schenkel, E., & Almeida García, F. (2015). La política turística y la intervención del Estado: El caso de Argentina. *Perfiles latinoamericanos*, 23(46), 197-221.

Secretaría de Turismo de la Nación, Argentina (2009). *Directrices de Gestión Turística de Municipios. Manual de aplicación*.

Disponible en:
<http://www.mininterior.gov.ar/prensa/Publicaciones/asuntosMunicipales/manualDirectrices.pdf>

Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, España. Ministerio para las Administraciones Públicas.

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (comps.) *La Nueva Administración Pública*, pp. 281-312. Madrid. Alianza Ed.

Torres López, M. C. (2010). La gestión turística en ámbitos interjurisdiccionales: evaluación de las herramientas de gestión para su aplicación al caso del Destino Boyacá. *Revista Labor & Engenho, Campinas*, 4 (4), 46-77.

Velasco González, M. (2013). Gestión pública del turismo. La gobernanza. En Pulido Fernández y López-Sánchez (Coord). *Gestión estratégica sostenible de destinos turísticos*, pp. 469-520. Madrid, España. Universidad Complutense de Madrid.

Velasco González, M. (2011). La política turística. Una arena de acción autónoma. *Cuadernos de turismo*, (27), 953-969.

Velasco González, M. (2008, a). Gestión de destinos: ¿gobernabilidad del turismo o gobernanza del destino? Presentación llevada a cabo en el XVIII Simposi Internacional de Turisme y Lleure. Barcelona, España.



Velasco González, M. (2008, b). Evolución de los problemas del turismo español. La Administración General del Estado como analista y los Planes públicos como indicadores. *Papers de turisme*, (43), 7-32.

Villar, A. (2012). Las relaciones intergubernamentales. Disponible en: <http://avillar.blog.unq.edu.ar/modules/news/>

Villar, A. (2014). El proceso de la política pública para los destinos turísticos. Observaciones para los funcionarios públicos. En N. Wallingre y A. Villar, (Comp). *Gestión de municipios turísticos. Instrumentos básicos de acción*, pp. 41-56. Bernal, Argentina. Editorial Universidad Nacional de Quilmes.

Wallingre, N., & Villar, A. (Comp.) (2014). *Gestión de municipios turísticos. Instrumentos básicos de acción*. Bernal, Argentina. Editorial Universidad Nacional de Quilmes.

Whittingham, M. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista análisis internacional*, 2, 219-235.

Yepes Piqueras, V. (2002). Estrategias y política turística de la comunidad valenciana: su incidencia en el litoral. *Cuadernos de Turismo* 9, 165-173.

Zapata Campos, M. J. (2003). Los agentes turísticos: una aproximación desde la sociología y la ciencia política. En A. Rubio Gil (Ed.), *Sociología del turismo*, pp. 213-250. Barcelona. Ariel.