

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



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

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

TURISMO Y POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISIS DEL PROGRAMA PUEBLOS TURÍSTICOS Y SU IMPLEMENTACIÓN EN CARLOS KEEN (ARGENTINA)

Cruz, Gonzalo M.

gonzalocruz83@hotmail.com

Universidad Nacional de Mar del Plata

Corbo, Yanina A.

yaninacorbo@hotmail.com

Universidad Nacional de Mar del Plata

Roldán, Nadia G.

nadiaroldan7@hotmail.com

Universidad Nacional de Mar del Plata

Cacciutto, Mariangel

mcacciutto@hotmail.com

Universidad Nacional de Mar del Plata

Barbini, Bernarda

barbinibernarda2@gmail.com

Universidad Nacional de Mar del Plata

1. INTRODUCCIÓN

El trabajo que aquí se presenta se aproxima a la política turística en el contexto de las políticas públicas, considerando las diversas etapas que componen su ciclo a través de un caso de estudio. El análisis adquiere relevancia a partir de la significación del turismo como agente capaz de promover procesos de desarrollo teniendo en cuenta su capacidad de movilizar actores de diversos sectores económicos, políticos y sociales. Asimismo, las posibilidades de que el turismo pueda efectivamente posicionarse en tal condición implica un accionar público orientado a satisfacer las necesidades de las poblaciones locales a través de políticas, programas y proyectos que respondan específicamente a las problemáticas surgidas en este campo.

Ahora bien, el abordaje del ciclo de la política pública implica una construcción conceptual que no necesariamente se plasma en la realidad en todas sus fases y de forma ordenada, quedando supeditado su análisis a las características particulares de cada caso. Esta circunstancia se hace profundamente visible en la política turística puesto que la intersectorialidad que caracteriza al turismo implica que la acción pública adopte un carácter transversal, en tanto afecta y es afectada por diversos actores correspondientes a diferentes sectores.

En este contexto y a partir de lo planteado, el trabajo se propone abordar el estudio del ciclo del programa público “Pueblos Turísticos”, concebido desde la Secretaría de Turismo de la

Provincia de Buenos Aires. Así, en primer lugar se analiza el ciclo del programa, considerando las etapas de diseño y formulación, implementación y evaluación. Posteriormente, se indaga acerca de la implementación de dicho programa en la localidad de Carlos Keen.

El Programa “Pueblos Turísticos”, en vigencia desde el año 2008, se desarrolla desde la Secretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires, a través de la Dirección de Turismo Social y Comunitario, y recibe colaboración del Ministerio de Asuntos Agrarios y del Banco de la Provincia de Buenos Aires. Tiene como propósito la puesta en valor de recursos turísticos de pequeñas localidades, con el fin de mejorar su condición de vida a partir de los beneficios del turismo.

La localidad de Carlos Keen se encuentra ubicada al noreste de la provincia de Buenos Aires, a 90 km. de la Capital Federal. El caso reviste considerable significación puesto que se configura como uno de los primeros pueblos donde el programa se implementó y donde hasta el momento se ha desarrollado de forma más acabada. Desde la década de 1930 el pueblo ha sufrido las consecuencias del aislamiento, producto del desmantelamiento del ferrocarril, circunstancia que se vio intensificada a partir de los procesos migratorios que movilizaron a sus habitantes hacia los centros urbanos del país. Desde el año 2008 el programa comenzó a implementarse en este territorio contribuyendo a impulsar un proceso de revitalización iniciado por la comunidad local durante las dos décadas anteriores.

El estudio se lleva a cabo desde una perspectiva cualitativa, permitiendo la indagación en la subjetividad de los actores involucrados en el proceso decisional correspondiente al nivel público provincial y municipal. La información se complementa teniendo en cuenta también la perspectiva de los residentes del pueblo involucrados con el programa.

La ponencia contiene en primer término, una exposición de los conceptos teóricos principales relativos a la política pública y la política turística. A continuación se caracteriza el programa y se exponen los resultados del análisis de las etapas consideradas. Luego se describe el territorio en cuestión, dando lugar a una posterior presentación de los resultados del análisis de la aplicación del programa.

2. CONCEPTOS TEÓRICOS PRINCIPALES

2.1. El contexto de las políticas públicas

Según Tamayo Sáez (1997) las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones llevadas a cabo por un gobierno para solucionar problemas considerados como prioritarios por los ciudadanos y por el mismo gobierno en un momento determinado. Las políticas públicas pueden ser vistas como un proceso que comienza cuando un gobierno detecta un problema que merece atención, y termina con la evaluación de los resultados generados por dicha política.

La política se convierte en gestión cuando sus objetivos se plasman en estrategias, programas y proyectos a los que se les asignan recursos para su puesta en práctica, es decir cuando las ideas se materializan en hechos concretos (Bosch y Olivares, 2006;

Monfort, op.cit.). Siguiendo esta secuencia, se parte de una política pública, que remite a procesos políticos y sociales, la cual posteriormente se traduce en programas, de contenidos más bien técnicos, que luego devienen en proyectos, definidos como la unidad mínima de asignación de recursos, acciones y responsabilidades. De este modo, resulta necesario velar por la coherencia y articulación del conjunto de programas de actuación específicos y detallados respecto de los objetivos previamente planteados.

En lo que respecta al ciclo de las políticas públicas, éste incluye la identificación y definición de un problema, la formulación de alternativas de solución, la adopción de una de ellas, su implantación o implementación y la evaluación de los resultados obtenidos. Sin embargo, cabe destacar que el ciclo de las políticas públicas es una construcción conceptual que no necesariamente se plasma en la realidad en todas sus fases y en forma ordenada. A pesar de ello su identificación resulta útil para su análisis.

La definición del problema es el inicio del ciclo de las políticas públicas. En este sentido, Subirats (1994) define a los problemas como “oportunidades de mejora”, los cuales pueden luego convertirse en “cuestiones” al adquirir una relevancia suficiente por parte de los poderes públicos para su posterior incorporación a la agenda pública.

Según Smith (2003) una “cuestión” puede aparecer en la agenda pública por voluntad política de alguno de los funcionarios o ser incorporada a partir de la movilización de ciertos sectores sociales. En relación a ello, Gerston (1997) indica que esta circunstancia depende de la cantidad de actores afectados, la magnitud de su impacto y la cantidad de tiempo que ésta hubiese estado en discusión. Así, la intervención del estado podrá ser considerada como reactiva o pre-activa según el momento en el que se concreta su involucramiento, y suelen tenerse en consideración una serie de elementos durante su elaboración: el interés público, la eficacia, la consistencia, la eficiencia, la equidad, la incorporación de valores sociales, la aceptación social, la viabilidad política y la capacidad técnica.

Luego de la definición del problema y su posterior transformación en “cuestión”, el ciclo de la política incluye la formulación de alternativas para su eventual resolución. Al respecto, Subirats (Op.cit) considera necesario en este estamento del ciclo, definir el plan para hacer frente al problema, teniendo en cuenta los objetivos y prioridades de los agentes públicos, las distintas posibilidades que existen para alcanzarlos, los beneficios y costes de dichas posibilidades, para finalmente decidir cuál de ellas es la más eficiente, es decir, cuál es aquella que produce los mejores resultados con los menores impactos negativos.

En cuanto a la selección de la alternativa, cabe destacar que existen dos aproximaciones o modelos que se corresponden con las principales escuelas de ciencias políticas: el *Racionalismo* y el *Incrementalismo*. El Modelo Racional desarrollado por Simon (1957) implica la elección de la alternativa óptima, basándose en un comportamiento perfectamente racional a partir de un análisis exhaustivo de costo-beneficio. Este modelo adquiere grandes dificultades para su aplicación en la realidad puesto que demanda gran cantidad de información, habilidades y recursos que, en general, no se encuentran disponibles. Por otra parte, el Modelo Incremental, propuesto por Lindblom (1994) tiene en cuenta la información existente, las redes de actores intervinientes y las políticas aplicadas hasta el momento.

Este modelo se ajusta en mayor medida a las posibilidades reales, puesto que se apoya en experiencias anteriores, realizando ajustes y actualizaciones.

En sus inicios, el análisis de las políticas públicas estuvo mayormente enfocado en la etapa del diseño, ya que se daba por hecho que la implementación involucraba exclusivamente la puesta en práctica de aquello que había sido estipulado y que, por tal motivo, carecía de relevancia particular. Sin embargo, para Pressman y Wildavky (1984) la implementación no consiste en la mera puesta en marcha, sino que se trata de un proceso de interacción que se lleva a cabo entre los objetivos y los resultados, estableciendo una relación causal entre las condiciones iniciales y los resultados esperados. Adicionalmente, y reforzando esta idea, los autores plantean que el éxito de la implementación de un programa depende de la capacidad que los actores involucrados posean para establecer acuerdos e intercambiar recursos.

En cuanto a la segunda etapa del ciclo, la implementación en un principio fue pensada desde arriba hacia abajo, a partir de la utilización del modelo *top-down*, presentando una concepción jerárquica de las políticas públicas donde lo relevante era la decisión, su acatamiento y cumplimiento. Este modelo, agotado en su capacidad descriptiva, dio lugar a principios de los '70, a la aparición de una línea alternativa a partir del modelo *bottom-up*. Esta forma de concebir la implementación "desde abajo" buscó alcanzar los impactos positivos esperados por la población local. Aquí, a partir de una decisión inicial, se realizan ajustes a fin de lograr una adaptación a las características locales y al contexto en el que se encuentra.

Williams (1971) indica que el diseño de la implementación debe combinar, de manera razonable, lo mejor de la decisión inicial y lo mejor de la iniciativa local. Por lo tanto, el éxito de una política estará supeditado a la adaptación simultánea entre el plan de acción generado desde el centro y las características, condiciones y capacidades que manifiesten los actores locales en su implementación. En esta misma línea, Madoery (2007) señala que si bien se ha avanzado en el análisis de políticas (en su trabajo hace mención a las políticas nacionales orientadas al desarrollo), se trata generalmente de enfoques centrados en la oferta de políticas, que no tienen en cuenta el modo en que dichas políticas llegan a los territorios ni la forma en que se implementan.

Tal como manifiesta Winter (como se citó en Isuani 2006) "los programas se ven afectados por la forma en que la población beneficiaria responde a ellos". En este sentido, es necesario tener presente las expectativas que tiene la comunidad implicada respecto del o los programa/s y el interés por participar, para garantizar la viabilidad de los mismos. En este sentido, si la comunidad beneficiaria manifiesta compromiso y participación en la implementación del programa, sería posible alcanzar el éxito del mismo.

Por último, y para concluir con la caracterización del ciclo de las políticas, se tiene en consideración la etapa de evaluación. Es importante mencionar que la evaluación no debe llevarse a cabo solamente al finalizar la etapa de implementación. Según Mény y Thoenig (como se citó en Guerrero Amparán, 1995) es posible optar por diversas estrategias al momento de evaluar la acción gubernamental, ejecutables en diferentes momentos del ciclo.

Las mismas pueden ser agrupadas bajo los siguientes enfoques: descriptivo, clínico, normativo y experimental; a los cuales Guerrero Amparán (op.cit) agrega el “pluralista” tomando en cuenta algunos criterios de los enfoques anteriores, otorgándole al evaluador un rol activo en las diferentes fases de la política en cuestión.

La evaluación descriptiva estudia los efectos de la acción política a partir del registro de los cambios generados por la política pública implementada, por lo que no emite juicios sobre los objetivos y resultados de la política sino que solamente se ocupa de narrar o informar; a diferencia del enfoque clínico, el cual en función de los resultados obtenidos intenta comprender la causa por la cual ciertos objetivos no se cumplieron, como así también la razón por la cual se obtuvieron resultados no esperados.

En el enfoque normativo, el análisis parte de aquellos criterios que el evaluador considera que le serán útiles para medir los resultados observables de dicha política, en lugar de considerar los objetivos internos de ésta. Por su parte, la evaluación experimental considera la relación existente entre la causa de la política y los efectos sociales que produce. Por último, la evaluación pluralista entiende que todo aquello que sea capaz de ser verificado a través de experiencias es verdadero, por lo que las evaluaciones deben realizarse en el contexto observacional en el cual se encuentran los diferentes actores sociales involucrados, considerando al analista de la política como un actor más.

Nirenberg et al (2000), proponen una serie de elementos teórico metodológicos para llevar a cabo evaluaciones de resultados. En este sentido, plantea un modelo evaluativo integrado por módulos o dimensiones, las cuales deberían aplicarse durante todo el proceso de gestión de un determinado programa y/o proyecto, así como también antes de comenzar y al finalizar el mismo y no necesariamente de manera simultánea o en cada fracción o etapa del proceso. Por lo tanto, un modelo evaluativo se debería componer de precisiones conceptuales y un marco teórico general (dimensiones y variables de análisis, aspectos metodológicos, técnicas e instrumentos a emplear, fuentes y actores intervinientes, cronograma de aplicación) y debería contar con una matriz sintética de dicho modelo evaluativo y un instrumento valorativo que permita cuantificar los datos cualitativos obtenidos, permitiendo una visión rápida y sintética de la información evaluada.

Como resultado, existen múltiples metodologías para evaluar una política pública. Desde aquellas que solamente analizan un determinado momento, ya sea ex ante, durante o ex post; como así también las que consideran la necesidad de realizar una evaluación a lo largo de todo el ciclo de la política pública. La opción de seleccionar el método o estrategia de evaluación que se aplicará, dependerá del criterio considerado.

2.2. La política turística

Dentro del marco general de las políticas públicas existen aquellas vinculadas al turismo. Capanegra (2006) justifica la necesidad de incluir al turismo como objeto de política pública a partir de la relevancia que este adquiere en tanto generador de beneficios de carácter económico, político y cultural. El carácter complejo y multisectorial del turismo, que incluye la

interacción de una gran cantidad de actores sociales, configura un ámbito en el que pueden surgir múltiples cuestiones que requieren la actuación del sector público.

La literatura científica referida a esta temática aborda su análisis desde distintos enfoques, sin embargo es posible identificar algunos elementos comunes: los objetivos generales o esenciales de las políticas turísticas, los principales destinatarios, las funciones que cumplen y los instrumentos de aplicación. Asimismo, existe cierto consenso en cuanto al carácter holístico que implica la política turística. En este sentido, se observa su transversalidad al reconocer su capacidad para atravesar diferentes dimensiones sociales y sectores económicos, que actúan al mismo tiempo como influencia en su resultado (Torres, 2004). Bote y Marchena (1996) reconocen dos aspectos distintivos de la política turística: la multisectorialidad, que implica la consideración del turismo como una agrupación de sectores, y el protagonismo del sector público en la provisión de los servicios que configuran la oferta.

En este sentido, es posible afirmar que se trata de una política que adquiere su singularidad en la pluralidad, aspecto que debe ser tenido en cuenta al momento de abordar una determinada "cuestión". Se genera entonces un proceso complejo en el que interactúan diversos actores con intereses particulares. A lo largo de dicho proceso, quedan en evidencia las diversas fuerzas políticas, pujantes y con poder para provocar cambios en el escenario turístico y la multiplicidad de intereses, muchas veces contrapuestos, de los distintos actores sociales involucrados. En relación a ello, las políticas turísticas son concebidas como el resultado de una serie de acuerdos que nacen de las interacciones entre diversos actores, que se influyen y comparten estrategias, estableciendo la preponderancia de unos intereses sobre otros. Asimismo, los conflictos y las diferencias existentes a lo largo de todo el proceso favorecen incluso en ocasiones la implementación de ideas innovadoras y ayudan a articular de forma integral la concepción de territorio y desarrollo. Bajo esta perspectiva, una política de estado es vista como espacio crítico, de consenso y conflicto (Bosch y Suárez, 2004).

Según distingue Lickorish (1991), la intervención del gobierno en el desarrollo de la actividad turística puede ser pasiva o activa. Esta visión, a la cual también adhieren Monfort (2000) y Pulido (2007), implica la consideración del accionar del gobierno de acuerdo al nivel de incidencia de las medidas adoptadas en el desarrollo del turismo. Así, la adopción de una actitud pasiva corresponde a aquella toma de decisiones que no está específicamente destinada a influir en el ámbito turístico, pero que tiene incidencia en el mismo. Por otra parte, un posicionamiento activo implica la identificación de necesidades propias de la actividad y la realización de acciones concretas para intervenir, teniendo en cuenta objetivos predeterminados (Monfort, op. cit.). Esta postura por parte del estado se puede plasmar tanto en la determinación de objetivos explícitos referidos al estímulo del desarrollo turístico, como así también en la creación de instrumentos organizacionales y legislativos para su cumplimiento.

Según afirma Pulido (op.cit.), la formulación de cualquier política turística conlleva la articulación de un conjunto de estrategias, implementadas a través de planes, programas y

medidas, de carácter legislativo o no, que facilitan el alcance de los objetivos o metas preestablecidos. Entendida de este modo, la gestión del Estado no es otra cosa que el acercamiento de la administración pública en la relación Estado-sociedad.

La consideración del turismo dentro de las políticas del estado suele expresarse en la voluntad de constituirlo como factor de desarrollo socioeconómico. Este concepto implica, además de crecimiento económico, el mejoramiento integral en la calidad de vida; para lo cual es necesario favorecer una identidad transformadora basada en un proyecto societal en el que sea posible la generación de vínculos entre diversos actores, engendrando redes territoriales en los planos económico, cultural, político y ambiental.

Ahora bien, la mera existencia de políticas turísticas explícitas por parte del estado no significa necesariamente un apoyo al turismo, sino que ello estará en función del contenido de las mismas y la dirección que tomen. Así, a través del estudio de las políticas puede conocerse la concepción de desarrollo turístico que subyace en los responsables de su formulación (Bosch y Olivares, op. cit.).

Los nuevos enfoques de desarrollo local y endógeno establecen la necesidad de intervención de todos los actores sociales afectados en el diseño e implementación de las políticas públicas. Todo desarrollo turístico se enclava en un territorio concreto, de allí el carácter local del desarrollo. Fayos-Solà (2004) hace referencia al modo en que simultáneamente la política turística se nutre y se basa en la estructura de ese entorno. En ese escenario de representaciones y relaciones socio-económicas conviven actores que se interrelacionan entre sí, siguiendo determinadas reglas de juego, objetivos y procedimientos. En este nuevo contexto, caracterizado por la participación y el involucramiento de los distintos actores en el complejo proceso de construcción de las políticas, se redefine el concepto de desarrollo. Asimismo, se destaca la necesidad de considerar a la política turística en función de un proceso de desarrollo territorial más amplio, integrada a otros niveles de gobierno y en concordancia con otras políticas sectoriales.

3. ANÁLISIS DEL CICLO DEL PROGRAMA PUEBLOS TURÍSTICOS

Para llevar a cabo el análisis del ciclo del programa se utilizó una estrategia metodológica cualitativa, considerando las etapas de formulación, implementación y evaluación. En una primera instancia, se realizó el análisis de fuentes secundarias a través de la información disponible en los canales formales de comunicación del programa tales como las páginas web oficiales la Secretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires y del Programa Pueblos Turísticos, folletería y documentación oficial de los Pueblos Turísticos. Asimismo se tuvo en cuenta la ley 13251/04 de Promoción de Pequeñas localidades Bonaerenses.

En una segunda etapa, se aplicaron entrevistas semi-estructuradas a actores del sector público provincial y municipal involucrados en el proceso decisonal, que actuaron como informantes claves. Además, esta información fue complementada con la realización de entrevistas que buscaron obtener la perspectiva de los residentes de la localidad. Estos instrumentos se diseñaron considerando las etapas del ciclo de la política incluyendo

aspectos vinculados al origen del programa, a la problemática que dio origen a su implementación, a las posibles alternativas de solución, a su diseño e implementaron, a su evaluación y a la vinculación con otros niveles del estado, entre otras cuestiones.

Finalmente, el análisis se realizó a partir de la confección de una matriz de datos. En ella se plasmó el discurso de los entrevistados hiciera referencia a cada una de las etapas planteadas, tanto respecto del programa como sobre su aplicación en Carlos Keen.

3.1. La formulación

El programa “Pueblos Turísticos” surgió en el año 2008, por iniciativa del gobernador de la Provincia de Buenos Aires, enmarcado en una política provincial cuyo objeto era contrarrestar la crisis económica y social que padecían los pueblos del interior de la provincia, por el desmantelamiento del ferrocarril, el cierre de fábricas y la migración de su población.

Desde la gestión provincial, al reconocerse la ausencia de políticas estatales enfocadas hacia los pueblos que padecían estas crisis, se comenzó a pensar en el turismo como una actividad económica beneficiosa para estas pequeñas localidades.

Asimismo, desde el sector público, se pretendía con este programa trabajar primero en el bienestar de la comunidad local y en la mejora de su calidad de vida, para luego poder recibir y atender las demandas de los turistas. Es así como se concibió particularmente al turismo comunitario como un medio para revitalizar a las localidades rurales, cuyas necesidades de desarrollo eran evidentes. De este modo, los problemas por los que atravesaban estos pueblos pasaron a formar parte de la agenda de gobierno, convirtiéndose en una “cuestión” social.

Resulta oportuno aclarar que, en lo que respecta a la existencia de otras alternativas de solución a los problemas identificados, en el caso del programa Pueblos Turísticos, se desconoce si desde un primer momento el turismo comunitario fue identificado como la única vía por la que iban a ser abordadas las problemáticas de los pueblos del interior de la provincia o si fue seleccionado entre otras opciones.

El marco legal en el que se inscribe el programa y en el que se basan sus acciones, está conformado por dos leyes provinciales. Una de ellas justifica la necesidad de fomentar el desarrollo de los pueblos del interior bonaerense y la otra fomenta el turismo como actividad económica complementaria a las previamente existentes en las localidades rurales, intentando posibilitar un desarrollo integral de la comunidad.

Por una parte, la ley 13251/04 propone en su artículo primero la creación del régimen de promoción de pequeñas localidades bonaerenses, el cual tiene por objetivo promover el desarrollo de las mismas mediante la articulación de las diferentes políticas públicas. Esta ley define a las pequeñas localidades bonaerenses como aquel pueblo, paraje o asentamiento poblacional que, según el último censo, registre una población estable inferior a los dos mil habitantes. La finalidad de dicha ley es fomentar el crecimiento de las mismas a través de la formulación de planes estratégicos de desarrollo local, llevados a cabo de

manera conjunta entre la Provincia y el Municipio. Por otra parte, si bien la ley 14209/10 es posterior a la creación del programa, refuerza su espíritu al reconocer en su artículo 1º: “Declárese 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”.

A nivel nacional, el turismo rural comunitario está legitimado por el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable y específicamente a través de la creación de la Red Argentina de Turismo Rural Comunitario (RATUR), impulsado por la Dirección Nacional de Desarrollo Turístico del Ministerio de Turismo de la Nación; acompañado por la Ley Nacional de Turismo 25.997.

Luego de la definición de los objetivos y el diseño de la política, siguió la operacionalización de la misma, que estuvo a cargo del funcionario político que en ese momento cumplía el rol de Secretario de Turismo de la Provincia de Buenos Aires, quien junto con su equipo de trabajo desarrolló los lineamientos del programa. El área designada para la gestión del mismo fue la Dirección de Turismo Social y Comunitario.

3.2. La implementación

El proceso de implementación comienza con la presentación de una solicitud por parte de los Municipios hacia el gobierno provincial, donde se expresa el propósito de constituir a una de sus localidades en Pueblo Turístico. Los partidos deben evaluar previamente dos condiciones básicas: que el pueblo posea atractivos actuales o potenciales susceptibles de ser puestos en valor, que cuente con una población que no supere los 2000 habitantes y que manifieste la intención de desarrollar la actividad turística desde un enfoque comunitario.

Una vez que la localidad propuesta es evaluada por la Dirección de Turismo Social y Comunitario, desde la misma se envía al pueblo un equipo de trabajo, con el fin de organizar una reunión con la comunidad y con los representantes del municipio, para dar a conocer el programa y definir los pasos a seguir. Posteriormente se pautan los talleres de capacitación en función de las temáticas que el equipo técnico considera relevantes, teniendo en cuenta la opinión de la comunidad. Para dichas capacitaciones, la Dirección de Turismo Comunitario contrata profesionales especializados en cada temática, acompañados de la presencia continua de personal técnico del programa.

El programa consta de cinco subprogramas correspondientes a la etapa de implementación: Relevar, Capacitar, Desarrollar, Promocionar e Integrar; los cuales pueden alternar su orden e incluso superponerse en función de las necesidades de cada pueblo. Esto rige para todas las etapas, salvo para la primera, el subprograma Relevar, que debe necesariamente preceder a las demás.

El desarrollo de los diferentes subprogramas se lleva a cabo por un equipo técnico, quien brinda asistencia a las distintas localidades en las cuales se implementa. El tipo de asesoramiento y el tiempo destinado depende de las particularidades de cada pueblo y del

subprograma que se encuentren desarrollando.

Cada integrante del equipo técnico del programa tiene a su cargo una localidad. Esto se dispone así de modo que, cada comunidad tenga un referente permanente del programa. Asimismo, esta persona es la encargada de guiar cada taller o capacitación, retomando cuestiones pendientes en reuniones anteriores, y de coordinar la implementación del programa y de realizar un seguimiento de forma constante.

En las pequeñas localidades se destacan dos o tres personas que actúan como líderes y motorizan los procesos de desarrollo. En este sentido, la figura de estos agentes de desarrollo es vital para motivar a los pobladores a la participación en la toma de decisiones y acciones que surgen del programa.

Sin perjuicio de lo planteado, desde el programa se intenta hacer participar también a las instituciones locales, organizaciones intermedias, sociedades de fomento, escuelas, en tanto son consideradas desde el sector público como representantes de la comunidad.

Más allá de que se identifica un acompañamiento y asesoramiento a la comunidad local en donde se está aplicando el programa por parte del responsable técnico asignado; se observa que desde la provincia se tiende a propiciar la autogestión de la población y la sostenibilidad del turismo de tipo comunitario.

3.3. La evaluación

En líneas generales, en lo que respecta al seguimiento interno del programa, la Dirección de Turismo Comunitario realiza todos los años un documento general de lo acontecido en cada localidad, incluyendo menciones acerca de las capacitaciones realizadas. Luego se confecciona el "informe de gestión" que constituye un informe técnico abreviado, el cual se eleva a la Secretaría de Turismo de la Provincia para su conocimiento.

Como se mencionó anteriormente, la implementación del programa es evaluada en forma constante por el responsable del equipo técnico en los talleres. Esta revisión permanente del programa es la que permite introducir mejoras en la etapa inicial de postulación de nuevas localidades por parte del municipio correspondiente. En un principio, la misma consiste en la presentación de una nota formal fundamentando las razones por las cuales una localidad de su partido podía constituirse en Pueblo Turístico. Con el paso del tiempo, se decide su reformulación, solicitando que cada Municipio adjunte un documento donde se describan en profundidad las características de la comunidad, el interés por revitalizar al pueblo, la composición del mapa social y las relaciones entre sus miembros, las actividades económicas de la localidad y las cuestiones relativas a la dimensión cultural, como son las fiestas populares, la tradición y las costumbres locales.

4. EL PROGRAMA EN CARLOS KEEN

4.1. La localidad

La localidad de Carlos Keen pertenece al Partido de Luján, tiene una superficie de 132 km²

y, según datos del Censo 2010 realizado por el INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos), posee una población de 557 habitantes. Sus orígenes se remontan a la época del Virreinato, en tanto integraba el Camino Real hacia Rosario, y en su momento de mayor esplendor llegó a poseer más de 3.000 habitantes. El pueblo como tal fue fundado en el año 1881, tomando el nombre de la estación ferroviaria establecida en ese mismo año, la cual formaba parte del ramal secundario del Ferrocarril Oeste que unía las localidades de Luján y Pergamino.

Figura 1: Ubicación específica



Fuente: Google maps (2013)

Figura 2: Ubicación general



Fuente: Google maps (2013)

Carlos Keen inició una etapa de declive en la década de 1930, debido al paulatino desmantelamiento del ferrocarril y a las migraciones internas que se produjeron como resultado de las nuevas oportunidades laborales que brindaban los centros urbanos, gracias al desarrollo de las industrias. Posteriormente, se instalaron en el pueblo algunas industrias alimentarias que permitieron una revitalización, aunque temporaria, ya que el ferrocarril dejó de pasar a fines de los '70 provocando su aislamiento y el comienzo de un período de crisis. Dos décadas después, comenzó a plantearse la posibilidad de una puesta en valor patrimonial y turístico, tras la visita, en el año 1989, de tres arquitectos que realizaron sugerencias a la comunidad al respecto. En el año 2003 Carlos Keen es incluido en el Programa Nacional de Turismo Rural "Raíces", lo que dio como resultado la creación de La Fiesta del Sol, evento que se sigue realizando hasta la actualidad y constituye uno de los principales atractivos culturales del pueblo.

Ya en el año 2006, la Junta Nacional de Museos, Monumentos y Sitios Históricos, declaró al pueblo “Sitio Histórico Nacional”, otorgándole un encuadre legítimo a las iniciativas previas de patrimonialización. El desarrollo del destino se complementó con la instalación de un importante número de emprendimientos gastronómicos que ha permitido consolidar su oferta. A través de diversas acciones concretadas a lo largo de los años, se pensó en el turismo como una actividad complementaria a las ya existentes que permitiera paliar la crisis generada por el desmantelamiento del ferrocarril y el desarraigo producto de las migraciones del campo a la ciudad.

Cuando en el año 2008, la Secretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires decidió implementar el Programa de Turismo Comunitario “Pueblos Turísticos”, Carlos Keen ya figuraba en los diarios nacionales como destino de escapada de fin de semana, favorecido, además, por encontrarse a escasos 83 km. de la Capital Federal.

4.2. Carlos Keen como localidad objeto del programa Pueblos turísticos

Según se observa, la localidad de Carlos Keen manifestaba desde fines de la década de los '90 intenciones de desarrollar el turismo en su territorio. Esto se constata tanto en las múltiples iniciativas de preservación patrimonial, como así también en el surgimiento de diversos emprendimientos privados relacionados con la gastronomía y el desarrollo de acontecimientos programados. En este contexto, la conciencia que el pueblo tenía del turismo motivó la iniciativa de presentarse ante el municipio para solicitar la postulación como Pueblo Turístico ante la Secretaría de Turismo de Provincia, para luego dar lugar al subprograma “Relevar”.

La aplicación del subprograma “Capacitar” en la localidad de Carlos Keen se centró en la posibilidad de dotar a la comunidad de conocimientos vinculados al desarrollo local, el turismo rural, la participación comunitaria, la hospitalidad en la atención al turista y la elaboración de circuitos turísticos; siempre en función de sus intereses vinculados a la prestación de servicios, relacionados directa o indirectamente con la actividad turística. Los talleres en su mayoría se destinaron a capacitaciones para camareros, mucamas, planes de negocio, marketing, armado de circuitos, entre otros. Asimismo, en algunas ocasiones, se transformaron en espacios de opinión y decisión. La participación de las organizaciones civiles y el sector privado en los procesos deliberativos fue fluctuante.

Respecto del subprograma “Desarrollar”, por una parte se identificaron algunas iniciativas propuestas por el equipo técnico del programa, de desarrollar productos, circuitos y corredores turísticos. Entre ellos pueden mencionarse el proyecto de replicar la modalidad de las “rutas de tapeo españolas” pero con comidas típicas de la región y la proyección de un corredor turístico que vincule Carlos Keen con otros pueblos turísticos cercanos. Por otra parte, a través de las acciones del sector público provincial, se han gestionado o viabilizado algunas obras de infraestructura, como por ejemplo el mejoramiento de la ruta de acceso y la provisión de algunos servicios urbanos. En otras ocasiones, la provincia aporta, facilita o presta bienes muebles para alguna actividad particular.

En lo que respecta al subprograma “Promocionar”, al igual que lo que sucede con el resto de las localidades insertas en el programa, la provincia promociona los pueblos en las distintas ferias, en los periódicos de tirada nacional, a través de sus oficinas y en su página web institucional.

En el año 2010, en el marco del subprograma “Integrar” y tomando como antecedente las iniciativas de asociatividad informales previas, se creó en la localidad la Asociación Civil de Turismo Comunitario. Esta organización se funda con la intención de conferir al pueblo cierta independencia respecto del programa, para realizar gestiones de manera orgánica y legal, posibilitando la generación y el desarrollo de proyectos que revaloricen la identidad y rescaten y conserven el patrimonio cultural local, incentivando el desarrollo de emprendimientos productivos, sociales y culturales en el marco del turismo solidario y comunitario.

Paralelamente, se identifica la intencionalidad del sector público provincial de seguir brindando apoyo técnico más allá de haberse cumplido en gran parte las etapas del programa, en tanto éste continúa vigente al existir cuestiones, como la promoción, que requieren de atención, asesoramiento y trabajo conjunto permanente.

Durante la etapa de implementación del programa, se identifica además la existencia de acciones articuladas con el Estado Nacional, con otras áreas de la Provincia y con el Municipio. Entre ellas pueden mencionarse la relación con el Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia, en pos del desarrollo de la actividad rural o el vínculo con instituciones como el Consejo Federal de Inversiones (CFI) en la generación de acciones promocionales en las ferias de turismo como la FIT (Feria de Turismo), la FEBAT (Feria Buenos Aires Turismo) y exposiciones de productores regionales. Asimismo, se observan convenios con instituciones como PAMI (Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados), financiados en su totalidad por dicha organización, que a través de la Dirección de Turismo Social, tuvieron como objetivo acercar a los adultos mayores a la localidad de Carlos Keen. A nivel regional, como se mencionó anteriormente, la localidad se encuentra trabajando con otros municipios en la conformación del primer corredor turístico, que prevé la inclusión de otros Pueblos Turísticos, entre los cuales se encuentran Azcuénaga, Villa Ruiz, Gouin, Uribelarrea y Villa Loguercio.

5. CONCLUSIONES

El trabajo se propuso una aproximación al análisis del ciclo de la política pública, haciendo foco en la política turística a través de un caso de estudio que permitiese la identificación de las diversas etapas que lo componen. Así, desde una perspectiva cualitativa se tuvieron en cuenta la formulación, la implementación y la evaluación del programa “Pueblos Turísticos” y su aplicación en la localidad de Carlos Keen.

En primer lugar, con respecto a la formulación del programa, los resultados indican que la acción pública se encuentra destinada a atender a través del turismo, los problemas económicos y sociales de los diversos pueblos de la provincia de Buenos Aires, en su

mayoría derivados del aislamiento con las zonas urbanas. Si bien no se ha podido precisar si el programa se concibió particularmente para actuar en este respecto o si se han evaluado otras alternativas, ha resultado evidente la existencia de un “problema” y la necesidad de la iniciativa pública para su resolución.

En segundo término, en la etapa de implementación se ha puesto en evidencia la existencia de una fuerte asociación entre el Estado y la comunidad local. En este sentido, se ha constatado que el programa promueve la acción de la población residente a partir del involucramiento de sus organizaciones en la toma de decisiones.

En tercer lugar, con respecto a la evaluación, se ha observado que no existen procedimientos formales que analicen los efectos del programa. Por lo tanto, es posible afirmar que la evaluación es predominantemente descriptiva, en tanto se limita a narrar los acontecimientos y cambios que se produjeron en la localidad a partir de su implementación, utilizando como instrumentos la observación y los informes parciales realizados luego de cada taller o capacitación.

En definitiva, en el análisis de las etapas del ciclo del programa se ha podido observar que el mismo ha resultado una alternativa válida para hacer frente a un problema que se ha mantenido en las localidades objeto del mismo a través de los años. El turismo es considerado en este marco como una herramienta para impulsar procesos de desarrollo. Asimismo, se advierte el intento de promover a través de una política explícita, un modelo de desarrollo turístico en función de los principios de la sostenibilidad, otorgando a la comunidad local herramientas para llevar a cabo proyectos autogestionables. En este sentido, se puede afirmar que se trata de un modelo orientado a incrementar las capacidades locales para poner en marcha un proceso de desarrollo integral.

Finalmente en cuanto a la aplicación del programa en la localidad de Carlos Keen, se ha vislumbrado un accionar intenso de la Secretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires en el pueblo desde el año 2008. Desde el momento en el que la localidad ha sido objeto del programa se ha implementado una asociación con el fin de fomentar la instauración de un modelo turístico comunitario que permitiese hacer frente a la crisis económica y social del territorio. La implementación del programa implicó la puesta en marcha de diferentes subprogramas que pretendieron, de forma gradual, generar las condiciones necesarias para conformar un destino turístico, revalorizando atractivos, aprovechando los recursos existentes y dotando a los residentes de las herramientas necesarias para hacer frente al desafío.

Si bien analizar el impacto del programa en la localidad de Carlos Keen no ha sido objeto del presente trabajo, resulta oportuno identificar que se ha logrado, a través del accionar público, impulsar un proceso de desarrollo turístico concebido en una primera instancia por la población local. En el camino a la revalorización del pueblo, se ha considerado al turismo como un potencial instrumento capaz de promover un proceso de desarrollo destinado a mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Esta elección implica también el posicionamiento del turismo como una actividad relevante para el Estado. Adicionalmente, se ha constatado aquí la búsqueda por la creación de una política turística con un contenido

planteado bajo las perspectivas de la sostenibilidad y el desarrollo local.

Por último, puede concluirse que el programa en Carlos Keen se encuentra aún en proceso de implementación, ejecutando cada uno de los diferentes subprogramas con diversos grados de avance. El hecho de que esta localidad haya sido una de las primeras en implementar el programa, permitió que los aprendizajes generados a partir de su aplicación sean tenidos en cuenta como retroalimentación e insumo al momento de aplicarlo en otros pueblos con vocación turística.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Bosch, J. L. y Suárez, S.** (2004). *Las relaciones de los grupos de interés en el proceso de construcción de las políticas turísticas locales*. Ponencia presentada en VI Jornadas Nacionales de Investigación-Acción en Turismo, Ushuaia, Argentina.
- Bosch, J. y Olivares, G.** (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*, 4 (6), 92-105.
- Capanegra, C. A.** (2006). La política turística en la Argentina en el siglo XX. *Aportes y Transferencias*, 1 (10), 43-61.
- Fayos- Solá, E.** (1996). La nueva política turística. *Arquitectura y Turismo: planes y proyectos*, 59-70.
- Fayos-Solà, E.** (2004). Política turística en la era de la globalización. *Colección Mediterráneo Económico: "Las nuevas formas del turismo"*, 5, 215-232.
- Ley Nº13251.** Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, Buenos Aires, Argentina, 25 de octubre de 2004.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina** (2010). Censo 2010. [Archivo de datos]. Disponible en el sitio Web del INDEC, <http://www.censo2010.indec.gov.ar/>
- Lickorish, L.** (1994). *Desarrollo de Destinos Turísticos*. México: Editorial Diana.
- Lindblom, Ch.** (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid: MAP.
- López Palomeque, F.** (1999). Política turística y territorio en el escenario del cambio turístico. *Boletín de la A.G.E.*, (28), 23-38.
- Madoery, B.** (2007). *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Monfort, V.** (2000). La política turística: una aproximación. *Cuadernos de Turismo*, (6), 7-27.
- Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V.** (2000). *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- Puccio, H.** (2008). *La gestión del turismo en municipios turísticos. El diseño de la agenda de cuestiones*. Disponible en <http://www.conocitur.com/archivos/turismo-y-territorio/-la-gestion-del-turismo-en-municipios-080616113833.pdf>.

Pulido Fernández, J.I (2007). Elementos para orientar la formulación de una política turística sostenible en los parques naturales andaluces. *Cuadernos de Turismo*, (19), 167-188.

Rodríguez, M. (2004). *Correspondencia entre la política, los discursos y la acción. La política turística en el marco de las políticas públicas*. Ponencia presentada en VI Jornadas Nacionales De Investigación – Acción en Turismo, Ushuaia, Argentina.

Simon, H.A (1957). *Administrative Behavior*. Londres: McMillan.

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

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.) *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.

Torres Bernier, E. (2004). Del turismo en la política económica a la política económica del turismo. *Quaderns de Política Económica*, 7(2), 50-71.

Velasco González, M. (2005). ¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004). *Política y Sociedad*, 42 (1), 169-195.

Williams, W. (1971). *Social Policy Research and Analysis: The Experience in the Federal Social Agencies*. New York: American Elsevier.