

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>

GRUPO TURISMO Y SOCIEDAD

Gobernanza turística y desarrollo local. Mar del Plata frente a estrategias de reconversión incluyentes

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

Introducción

La estructura productiva de la ciudad de Mar del Plata se ha generado sobre la base del desarrollo del turismo de sol y playas, expandiéndose a través del tiempo, el modelo de prestaciones turísticas masivas, orientadas a un turismo interno, más importante de Argentina.

Sin embargo, a partir de la década del '90, este modelo turístico comenzó a plantear límites a su expansión, y si bien desde entonces y hasta la actualidad Mar del Plata logró desarrollar un turismo fuera de temporada, sin abandonar el producto turístico tradicionalmente asociado a la ciudad; aún se observa la necesidad de dar cauce a alternativas que consideren el territorio en forma integral de manera tal que los ingresos en concepto de turismo permanezcan y se derramen en la comunidad.

En este contexto, se planteó la necesidad de evaluar las posibilidades de implementación de estrategias de reconversión turística, lo que requirió considerar las condiciones del campo turístico local para el diseño participativo y consensuado de proyectos, así como la implicación de la administración pública a distintos niveles y la construcción de un marco de cooperación público-privada en la gestión de las acciones a implementar.

Con esta perspectiva, se propuso observar las visiones y actuaciones de los actores organizacionales estratégicos pertenecientes al campo turístico local, entendiéndolos como agentes de desarrollo al ser portadores de propuestas y contar con poder para generar efectos sobre el turismo interviniendo, modificando o influyendo en su curso. Para ello se plantearon los siguientes objetivos:

*Objetivo General:

- Describir y analizar la estructura de la gobernanza turística de la ciudad de Mar del Plata a fin de evaluar la factibilidad de puesta en marcha de estrategias de reconversión turística orientadas al desarrollo local.

*Objetivos Particulares:

- Indagar y evaluar la dinámica y el desempeño de las organizaciones públicas y privadas pertenecientes al campo turístico de la ciudad, considerando la participación, la asociación público-privada, la equidad, la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta.
- Analizar la normativa y legislación vigente en las distintas áreas del Estado local, en relación al turismo.
- Clasificar las formas de cooperación público-privada y los modos de gobernanza turística observados, de acuerdo a tipologías planteadas.
- Proponer estrategias susceptibles de ser consideradas por los actores estratégicos públicos y privados del campo turístico local, a fin de potenciar posibilidades y atenuar restricciones.

Marco teórico

El concepto de *gobernanza* comienza a instalarse en los años '80 y alcanza su auge a partir de la segunda mitad de la década del '90. Su origen reconoce variadas fuentes, entre las cuales

cabe destacar las teorías sobre desarrollo en los '50 y '60, la teoría del *management público* de fines de los '70 y, principalmente los enfoques sobre las teorías contemporáneas del Estado de donde parte (...) *la evolución hacia una teoría sociopolítica de la gobernanza que se refiere a formas y procesos de interacción y cooperación horizontal entre sector público, sector privado y actores sociales, dentro de un marco institucional en mayor o menor grado proclive al logro de decisiones y acuerdos societales* (Jiménez, 2008).

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

Sobre esta base conceptual, se deriva el concepto de *gobernanza turística* como "(...) *el proceso de conducción de los destinos turísticos a través de los esfuerzos sinérgicos y coordinados de los gobiernos en sus diferentes niveles y atribuciones, de la sociedad civil que habita en las comunidades receptoras y del tejido empresarial relacionado con la operación del sistema turístico.*" (Madrid Flores, 2009).

Dado que el turismo impacta significativamente en las comunidades receptoras, "*la perspectiva plantea una relación estrecha entre las relaciones sociales que se establecen en el campo turístico y las posibilidades de desarrollo turístico y desarrollo local, entendido como un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población e incluye las dimensiones económica, sociocultural y político-administrativa*" (Barbini, 2011).

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

Metodología

La estrategia metodológica elegida para el proyecto que se presenta fue cualitativa, dado que se requirió la indagación de actores organizacionales estratégicos y la descripción y análisis de sus lógicas de pensamiento y acción.

Se utilizó la información secundaria obtenida de las entrevistas semi-estructuradas realizadas a representantes de organizaciones del sector turístico público y privado, en el marco del proyecto anterior *Capital social y desarrollo local: diagnóstico sobre el sector turístico marplatense para la implementación de estrategias de reconversión turística*.

Asimismo, se aplicaron entrevistas semi-estructuradas complementarias en relación a categorías y aspectos específicos de análisis del presente proyecto. Por último, se realizó un análisis documental y de contenido de la legislación y normativa vigente en las distintas áreas del estado local vinculadas al turismo desde el año 2006 hasta la actualidad.

Para el análisis de la información obtenida, se realizó una adaptación de las categorías de análisis y aspectos de la gobernanza propuestos por Whittingham (2002) incorporándose dimensiones de participación (Fung, 2006) y tipologías que, a partir de la clasificación de las relaciones de cooperación público-privadas (Natera Peral, 2005) y los modos de gobernanza observados (Kooiman, 2004); permitieron la definición de la estructura gobernanza en el campo turístico local.

Resultados

Respecto de la *asociación y participación público / privada* se observó que la misma se da específicamente en el ámbito del Directorio del EMTUR, del que participan la Unión del Comercio la Industria y la Producción UCIP, la Bolsa de Comercio, la Asociación Hotelera y Gastronómica de Mar del Plata, la Asociación de Agentes de Viajes, la Cámara Textil, la Cámara de la Recreación, la Cámara de Balnearios, Restaurantes y Afines - CEBRA, Colegio de Martilleros, la Cámara de Administradores de Propiedad Horizontal, el Bureau de Congresos y Convenciones, la Asociación de Licenciados en Turismo y la Asociación de Guías de Turismo.

Se constató que la participación de las organizaciones del sector privado consiste primordialmente en apoyar decisiones y acciones del sector público o bien emitir y pedir opiniones sobre las cuales, posteriormente, los representantes del sector público toman decisiones. Además, se comprobó que estos apoyos y opiniones están referidos a temas puntuales de la agenda turística local.

Teniendo en cuenta la tipología de *relaciones de cooperación público – privadas*, en el caso objeto de análisis se observó el predominio de *relaciones formales de autoridad*, en tanto los actores organizacionales del sector privado deben cumplir con la normativa que regula el funcionamiento de la actividad económica que representan; y *relaciones utilitarias*, en tanto las organizaciones del sector privado realizan acciones conjuntas con el sector público local (EMTUR) a cambio de ser incluidas en las estrategias de marketing promocional y publicitario del EMTUR.

En cuanto a los *modos de gobernanza* observados, los resultados obtenidos permitieron inferir que el tipo predominante en el caso analizado es el de *gobernanza jerárquica*, en tanto es el estado municipal, en la figura del EMTUR y las áreas estatales más vinculadas al turismo (Gestión Ambiental y Secretaría de Cultura) el que concentra la capacidad y el poder en la toma de decisiones que atañen al desarrollo del turismo en la ciudad, siendo los instrumentos de gobierno más comunes utilizados el derecho (leyes nacionales y provinciales, normativa municipal) y las políticas (programas y proyectos y específicamente en el caso del EMTUR, acciones de marketing promocional y publicitario).

En este sentido, también se destaca la influencia del sector público nacional en la figura del Ministerio de Turismo de la Nación - MINTUR, y el sector público provincial, en la figura de la Secretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires – SECTUR; en el desarrollo del turismo en la ciudad de Mar del Plata, estableciendo alianzas con el sector público local para determinar el devenir del turismo.

Bibliografía

- Barbini, B. et. al. (2011) *Desarrollo y actualidad del turismo en Mar del Plata: El papel de los actores organizacionales en el diseño e implementación de estrategias de reconversión*. Revista Realidad, tendencias y desafíos en turismo – CONDET. Año 10. Vol. 9 Páginas: 57-69 ISSN 1850-4787.
- Barbini, B. et. al (2012). *Gobernanza y Turismo: Análisis del estado del arte* en La sombra del Turismo. Movilidades y desafíos de los destinos con migración de amenidad. Ed. CEPLADES - Universidad Nacional del Comahue.
- Beaumont, N. y Dredge, D.: (2010) *Local tourism governance: a comparison of three network approaches*. Journal of Sustainable Tourism Vol. 18, No. 1, pp. 7–28.
- Connelly, G. Tourism (2007) *Testing Governance. A Research Agenda for*
- *Exploring Urban Tourism Competitiveness Policy: The Case of Liverpool 1980–2000*. Geographies Vol. 9, No. 1, pp. 84–114.

- Dredge, D. (2010) *Place change and tourism development conflict: evaluating public interest*. *Tourism Management* 31, pp. 104-112.
- Dredge, D.: (2006) *Policy Networks and the local organisation of tourism*. *Tourism Management* 27, pp. 269-280.
- Fung, A. (2006) Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66-75.
- Jiménez, B. y William, G.: (2008) *El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nro. 41, Caracas.
- Kooiman, J. (2004); *Gobernar en gobernanza*. *Revista Instituciones y Desarrollo* Nro. 16, pp. 171-194.
- Krutwaysho, O., Bramwell, B. (2010): *Tourism Policy Implementation and Society*. *Annals of Tourism Research* Vol. 37, No. 3, pp. 670–691. Great Britain.
- Madrid Flores, F.: (2009) *Aplicaciones de la gobernanza en las PYMES para una mejor toma de decisiones en la industria turística. El sistema Datatu México*. Primera Conferencia Internacional sobre Medición y el Análisis Económico del Turismo Regional. Donostia- San Sebastián, España, pp.1-11.
- Mayntz, R.: (2001) *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nro. 21, Caracas.
- Mazón, A.M. y Fuentes Moraleda, A.: (2007) *Gobernanza para el desarrollo turístico sostenible en la Comunidad Andina: un nuevo reto en las relaciones Unión Europea-CAN*. *Revista EAN*. N° 59, pp. 99-120.
- Natera Peral, A.: (2005) *Nuevas estructuras y redes de gobernanza*. *Revista Mexicana de Sociología* 67, Nro. 4 (octubre-diciembre, 2005), pp. 755-791.
- Rhodes, R.A.W. (1996) *The New Governance: Governing without Government*, en *Political Studies*, XLIV.652-667, Vol. 44 Nro. 4, Oxford.
- Stevenson, N. Airey, D. Y Miller, G.: (2008) *Tourism policy making: the police maker's perspectives*. *Annals of Tourism Research*. Vol. 35, No. 3, pp. 732-750.
- Wesley, A., Pforr, C. (2010) *The governance of coastal tourism: unravelling the layers of complexity at Smiths Beach, Western Australia*. *Journal of Sustainable Tourism*. Vol. 18, No. 6, pp. 773–792.
- Whittingham, M. (2002) *Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.
- Zapata Campos, M.J. (2003) *Los agentes turísticos: una aproximación desde la*