

Mapeo de Políticas Públicas locales de impulso y fortalecimiento a la actividad turística- Argentina 2021

Aylén Braidá Baldo

aylenbraid@gmail.com

Universidad Nacional de Villa María

María Aylén Causich Chicotti

aylenchicotti@gmail.com

Universidad Nacional de Villa María

Marcos Iván Sangoy

marcosivansangoy@gmail.com

Universidad Nacional de Villa María

Mapeo de políticas públicas locales de impulso y fortalecimiento a la actividad turística- argentina 2021

Resumen

El "Mapeo de Políticas Públicas Locales de Impulso y Fortalecimiento a la Actividad Turística - 2021" es una actividad desarrollada desde el Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Villa María; persigue el objetivo de construir información sobre políticas públicas de gobiernos locales de Argentina, cuyo horizonte sea el impulso y/o fortalecimiento de la actividad turística.

La democratización y masificación de la práctica turística, proceso que viene ocurriendo en los últimos treinta años, posiciona a este sector de servicios dentro de los más dinámicos a nivel global. Estos procesos conllevan a apuntalar a la actividad turística como motor de desarrollo, que posee inherentemente una fuerte vinculación con el territorio por su doble carácter de soporte y condición necesaria.

Lo anteriormente desarrollado motiva la inquietud de construir el mapeo de acuerdo a los siguientes ejes orientadores: Sistematizar información fehaciente y actualizada del rol de los gobiernos locales en el desarrollo de la actividad turística, indagar en las áreas de intervención, reconocer políticas públicas emblemáticas a nivel país, analizar las tendencias en el diseño de políticas turísticas y reflexionar en la inserción del turismo y sus actores en los procesos de desarrollo territorial.

Palabras Clave: mapeo; políticas; turismo; políticas turísticas; desarrollo local

Introducción

El “Mapeo de Políticas Públicas Locales de Impulso y Fortalecimiento a la Actividad Turística – Argentina 2021” es una actividad desarrollada desde el Observatorio de Políticas Públicas (OPP), dependiente del Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María, con el objetivo de identificar, caracterizar y conocer información sobre políticas públicas de gobiernos locales en la República Argentina cuyo horizonte sea apuntalar el desarrollo de la actividad turística en sus múltiples dimensiones.

La democratización y masificación de la práctica turística, proceso que viene ocurriendo en los últimos treinta años, posiciona a este sector de servicios como uno de los más dinámicos a nivel global. Paralelamente, es una actividad que posee una fuerte vinculación con el territorio, por su doble carácter de soporte y condición necesaria.

Consideramos que es vital el fortalecimiento de estas iniciativas de vinculación entre la Universidad, territorio y gestión pública a partir de estrategias de co-construcción de información, pensando a las universidades como un actor que puede aportar al sector mediante la identificación, sistematización y divulgación de iniciativas locales construidas desde y para el territorio. Este trabajo, entonces, pretende ser un aporte para actores que planifiquen, decidan e implementen Políticas Públicas (en adelante PP) en el sector turismo tanto gestores públicos y privados de la actividad turística, comunidad académica; entre otros.

Orienta el presente informe la intención de generar información actualizada del rol de los gobiernos locales en el fortalecimiento de la actividad turística, indagar en las áreas de intervención, reconocer políticas públicas emblemáticas a nivel país, analizar las tendencias en el diseño de políticas turísticas y reflexionar en la inserción del turismo y sus actores en los procesos de desarrollo territorial.

Se trata de la primera iniciativa, dentro del Observatorio, que plantea el abordaje del diseño e implementación de políticas públicas de la actividad turística a nivel nacional, lo que conlleva a pensar al turismo como motor de desarrollo territorial, con una fuerte vinculación con la estructura del Estado.

Herramientas teóricas de abordaje

En el presente apartado, se intentarán desarrollar las estructuras teórico-conceptuales que funcionan como posicionamientos epistemológicos y como herramientas de análisis para la construcción del mapeo. Definimos como punto de inicio, entonces, a la actividad de *mapear* como una herramienta que supone el relevamiento, identificación y sistematización de fenómenos de interés.

La estrategia de mapeo, de acuerdo a la perspectiva disciplinar de las ciencias sociales, utiliza las herramientas metodológicas inscriptas dentro de la *cartografía social*. Este ámbito de la ciencia se nutre de elementos teóricos y metodológicos para su abordaje en lo empírico; por lo que en lo que nos concierne al presente apartado, resulta oportuna la explicitación de algunos lineamientos conceptuales que sirven como mirada para la construcción de la herramienta.

En este sentido, recuperamos lo planteado por López Gómez (2012), al definir a la cartografía social como una *posibilidad integradora* de las dimensiones biofísicas y sociales, que permite reconstruir procesos espaciales como soporte, potenciando el conocimiento

local para entender la actualidad de una comunidad y aplicar este conocimiento operativamente en la planificación.

Al ser el *territorio* el marco referencial del fenómeno que se pretende representar (en nuestro caso, las políticas públicas turísticas a lo largo del territorio nacional), y partiendo de considerarlo inscripto en mecanismos de complejidad, creemos importante incorporar lo desarrollado por Barragán León (2019), cuando retoma dentro de la cartografía social las *escalas socialmente producidas*, es decir, aquellas manifestaciones de las tensiones territoriales que surgen en contextos donde está en juego la imposición de una u otra forma de proyecto territorial.

A efectos de profundizar en las herramientas conceptuales, y sin dejar de mencionar la perspectiva de la complejidad en la que se inscribe el desarrollo del presente informe, consideramos necesario explicitar aquellas definiciones de *políticas públicas* que funcionarán, de aquí en más, como supuestos onto-epistemológicos desde los cuales se obtienen los resultados del mapeo y sus conclusiones.

Retomamos, entonces, a Vallés (2007) cuando plantea a las políticas públicas como el *resultado de la actividad política*: es decir, un conjunto interrelacionado de decisiones y no-decisiones, que tienen como foco el abordaje, a través de una estrategia considerada conveniente para la/s persona/s que la implementan, de un conflicto o tensión social.

Son decisiones que, formalmente, se inscriben dentro de lineamientos de acción de instituciones públicas, lo que le otorga un marco de coacción sobre la comunidad destinataria de estas políticas; pero que han sido precedidas por un proceso de elaboración en el cual (al menos idealmente) han participado una pluralidad de actores públicos y privados.

Si desglosamos los componentes incluidos en esta definición, podemos individualizar algunas variables de análisis aplicadas a las políticas públicas relevadas: de acuerdo a lo propuesto por el autor, una política pública integra la noción de *conflicto social* (explícito o latente), el concepto de *voluntad política/ gestión de las decisiones*; la importancia del marco institucional como herramienta de consenso social y, por último, la integración de la participación social en el diseño de la política.

Resulta por último conveniente incorporar, también, la definición propuesta por Vargas (2007), cuando plantea a las mismas como una *combinación de recursos* normativos, humanos, financieros y tecnológicos transformados en servicios o productos que atienden los problemas de los ciudadanos, controlan sus comportamientos, satisfacen sus demandas; lo que en definitiva apuesta a lograr impactos u objetivos sociales, políticos y económicos.

Esta definición añade a la anterior un componente más programático, al posicionar a las políticas públicas como una *herramienta que transforma recursos en productos o servicios*: esto implica entonces una consolidación de la acción pública como estrategia de respuesta, control y mejora de la calidad de vida de determinada comunidad, hecho que posiciona al Estado (o a la gestión de lo público) como protagonista para la transformación de lo no-deseado en lo deseable; del conflicto en respuesta, de *la falta en lo que hace falta*.

En esta misma línea, y a efectos de brindar un marco clasificatorio que intente representar explícitamente la multiplicidad de variables que componen el referente empírico, es que recuperamos la clasificación de políticas públicas realizada por Theodore J. Lowi (1996), autor que presenta cuatro tipificaciones, ordenadas de acuerdo a la *orientación u objetivo de la política pública y al vínculo Estado/Ciudadanía*.

De esta manera, las políticas públicas serían *regulatorias* cuando están destinadas a orientar *conductas* de los ciudadanos, es decir, a lograr la realización de conductas deseadas o la no realización de conductas indeseadas. En segundo lugar, encontramos las políticas *distributivas*: aquellas destinadas a prestar bienes o servicios a los ciudadanos. Las políticas *redistributivas* se definen como aquellas que recaudan de algunos para entregar a otros (normalmente a las poblaciones vulnerables); y por último, las políticas *constituyentes*, cuando están diseñadas para modificar la organización misma del Estado.

Lo desarrollado hasta ahora trata de responder a las preguntas ¿por qué? y ¿para qué? de las políticas públicas. En ese sentido, recuperamos la pregunta ¿cómo? para afirmar, al mismo tiempo, que al igual que cualquier proceso social, las *políticas públicas como herramienta de gobernanza* tienen una metodología de construcción, que con sus diversos matices atraviesa "momentos" o, siguiendo a Lowi, *fases*, que se dan en un tiempo determinado desde su origen hasta su implementación y posterior evaluación.

Estas fases se simplifican en cinco, aunque, en el propio devenir de los procesos, se superponen, complementan y reformulan. En primer lugar, *se define un problema* entendido de dos maneras: como un conflicto explícito o latente; o bien como una situación potencialmente transformable a efectos de la mejora de la calidad de vida de la comunidad destinataria. Posterior a ello, *se formulan alternativas* posibles de resolución, y *se elige una de esas alternativas* (o la suma de varias en una), para luego *implementar esa alternativa elegida, evaluando y comunicando los resultados*, en términos de si se *logró* realmente el *resultado* que se esperaba.

Una vez definido el concepto de *mapeo* y de *políticas públicas*, es necesario profundizar acerca del fenómeno que sustenta el presente mapeo: el turismo. Como mencionamos anteriormente, este concepto se inscribe dentro de las ciencias sociales, dentro de sistemas y estructuras complejas y dinámicas, con diversos marcos institucionales y de acción; lo que se traduce en múltiples definiciones y formas de interpretación territorial.

En el presente trabajo, retomaremos definiciones académico-institucionales que funcionan como principios epistemológicos para realizar el mapeo, incorporando aquellas que, creemos, contienen todos los componentes relevantes para brindar una definición integral que se adapte a la estrategia metodológica de abordaje en su relación con el territorio, que a priori funciona como marco referencial en este trabajo.

La Organización Mundial del Turismo define al turismo como el fenómeno social, cultural y económico que supone el desplazamiento de personas a países o lugares fuera de su entorno habitual por motivos personales, profesionales o de negocios. Esas personas se denominan viajeros, y el turismo abarca sus actividades, algunas de las cuales suponen un gasto turístico (OMT, 2008).

Consideramos importante la incorporación de esta definición, al ser la OMT la institución que enmarca la actividad turística a nivel mundial. La definición implica una posición dominante en la disputa por los significados del turismo; lo rige, lo regula y condiciona o posibilita marcos de acción y estrategias de abordaje, especialmente en su vinculación con el desarrollo.

Otra conceptualización que nos interesa incorporar define al turismo como el *desplazamiento* con objetivos de descanso, recreación y creación: la ocasión del encuentro, el juego y la aventura; el tiempo de hacerse a sí mismo, haciendo sociedad (Mantero, 2013: 222).

El *desplazamiento*, para el autor, se torna entonces el eje principal que define el *hacer turismo*: el hecho de moverse de un territorio a otro, de cambiar de espacio geográfico para *crear, crearse y recrearse*. Dos componentes se derivan de esta definición: el territorio como espacio vivo, que permite la (re) creación individual; y *encuentro* (el *hacer sociedad*) para dar lugar al *juego*.

Interesa por último retomar la categoría de *tiempo* para definir a la actividad turística. Frederic Munné (1980) conceptualiza al turismo como el *tiempo libre*: aquel modo de darse el tiempo personal que es *sentido como libre* al dedicarlo a actividades auto condicionadas de descanso, recreación y creación para compensarse y, en último término, afirmar la personalidad individual y socialmente.

Desarrollados todos los componentes que consideramos vitales para abarcar la complejidad de lo que significa el turismo, corresponde definir a qué nos referimos cuando hablamos de *políticas públicas turísticas*.

Pulido Fernández (2004: 67) define a la política turística como una política sectorial cuyo origen y fundamento está en la política económica general, pero que presenta como rasgo diferencial dos aspectos que la complejizan: en primer lugar, la multisectorialidad, que dificulta la identificación de la actividad turística como una rama de producción al comportarse como una agrupación de sectores; en segundo lugar, el protagonismo determinante que tiene la administración pública en la configuración de la oferta turística final de los destinos.

Esta definición, creemos, reviste una cuestión esencial para la construcción del mapeo: la recuperación de la multiplicidad como eje central del concepto y el protagonismo del Estado, no visto necesariamente como obstáculo pero sí como un elemento que complejiza el diseño y la aplicación de esta clase de políticas públicas.

La planificación estratégica y consensuada implica también diferenciar a los plausibles destinatarios (o población objetivo) de cualquier política pública turística. A efectos de brindar una breve descripción, recuperamos el documento de Evolución Política en Catalunya (2013) realizado por la Universidad Complutense de Madrid, sobre los posibles destinatarios de una PP turística. La iniciativa mencionada identifica cuatro categorías:

En primer lugar los *turistas*, las políticas turísticas orientadas a estos destinatarios se dirigen a la construcción de acciones o medidas destinadas a su protección, accesibilidad, acciones de promoción para su potencial atracción, etc.

Los *actores públicos* funcionan como destinatarios cuando se realizan reestructuraciones administrativas o se crean nuevos organismos de gestión, entre otras medidas.

Otros posibles destinatarios son los *actores privados*, y en esta categoría se incluyen las PP que implementan incentivos al sector, capacitación y formación de recursos humanos y regulación de las actividades que los mismos desarrollan. Por último, el *destino turístico* en sí mismo también puede ser un destinatario, cuando se diseñan programas de mejora de la calidad turística, de la infraestructura, la puesta en valor de sus recursos culturales, entre otras medidas similares.

A efectos de concluir el presente apartado, consideramos oportuno explicitar el posicionamiento epistemológico sobre *qué entendemos por local*; específicamente, en su vinculación empírica con las políticas públicas y el turismo. Partimos de la base de concebir al territorio local como el territorio que, por excelencia, es intérprete y traductor de las necesidades, demandas y visiones simbólicas y culturales de las personas que lo habitan. La *comunidad* (la identidad común), sustentada en la proximidad territorial y en la

posibilidad de vincular los niveles locales de gobierno con las comunidades territoriales. El hecho de que el enfoque territorial adoptado para el desarrollo del mapeo se centre en los gobiernos locales responde a una evolución de su protagonismo.

En palabras de Brugué y Gomá (1998), hablamos del retorno de la política a la escena local, y por lo tanto la exigencia de la elaboración de un esquema prestacional coherente con un modelo de ciudad y con un proyecto de cambio social.

La existencia de estos proyectos de génesis transformativa requieren contemplar la creciente complejidad de las agendas locales de intervención, en las cuales se visualiza un tránsito hacia horizontes de gestión integrados con mirada multidisciplinar, a partir de una oferta de servicios mayormente intersectorial, transversal y ampliada; pero cuya mayor trascendencia radica principalmente en el terreno de la promoción económica ya que se parte de la inexistencia de una agenda local para el desarrollo económico.

Visto de esta manera, y en relación a la temática que aquí se desarrolla, la articulación entre turismo y políticas públicas encuentra en el territorio local un soporte (y un marco de acción) contenedor y posibilitador de interpretaciones y deseos, de significados múltiples de espacio y tiempo, un canal que permite la apertura de disputas y que puede otorgar potenciales respuestas.

De igual manera, el espacio local encuentra en el turismo una posibilidad de desarrollo territorial, una potencial puesta en escena de nuevas agendas de promoción económica; y en las políticas públicas, las herramientas para dar cauce a esta transformación.

Abordaje metodológico

Lo expuesto en el marco teórico, sumado al dinamismo propio de la actividad turística, convergen en la necesidad de implementar una metodología de carácter flexible cuanti-cualitativa, retomando herramientas propuestas por la cartografía social y adaptándolas al carácter complejo y multidimensional de los fenómenos que se buscan representar.

La inscripción dentro de esta perspectiva radica principalmente en la utilidad de la cartografía social como instrumento de planificación en los territorios, como estrategias de sistematización de conocimiento local con un fuerte carácter documental, que posee en su propia génesis el objetivo de actualizar la información construida desde el territorio poniéndola a disposición para la toma de decisiones.

La construcción, entonces, del abordaje metodológico se realizó a partir de la confluencia de estrategias de recolección de datos cuantitativos y cualitativos y diversas metodologías de categorización y clasificación que explicitaremos a continuación.

La primera etapa se caracterizó por la búsqueda en motores web de ocho políticas públicas turísticas por región. Se procuró priorizar aquellas políticas con soporte normativo que sustente la implementación de la política pública.

Posterior a ello, y de acuerdo a las variables de análisis construidas a partir de la teoría y los lineamientos de otros documentos que abordan esta temática (PFETS Córdoba 2030, entre otros), se procedió a construir los posibles enfoques de las PP en cinco dimensiones analíticas, entendiendo que en la práctica una PP puede abarcar, en su diseño, más de una dimensión. A continuación, definimos cada una de ellas:

- *Ambiental:* variable contenida en aquellas PP que buscan proteger, utilizar como espacio de concientización y como atractivo turístico el entorno natural que afecta a los seres vivos y que condiciona sus circunstancias vitales.
- *Social:* variable en la cual se sostienen las PP que promueven las relaciones sociales, contemplando al individuo en su relación con otros. También vela por la inclusión de las personas, que conlleva a que todos los integrantes del grupo social sean partícipes y gocen de los beneficios que la PP intenta otorgar.
- *Fiscal:* variable en la cual una PP utiliza la condición del Estado, como Persona Jurídica Pública, de recaudar fondos mediante los impuestos para su posterior redistribución, o bien para su inversión en infraestructura o servicios turísticos.
- *Cultural:* variable contenida en una PP que promueve la inclusión del conjunto de conocimientos, productos propios y rasgos característicos que distinguen a una sociedad, una determinada época o un grupo social; como objeto de preservación, revalorización y atraktividad turística.
- *Promoción:* variable que contempla la difusión de un destino turístico. También se encuentran dentro de esta variable aquellas acciones realizadas exclusivamente con el objetivo de dar a conocer un lugar.

Una vez relevadas y asignadas las variables de las 40 políticas, y de acuerdo a la metodología cuanti-cualitativa construida para este proyecto, procedimos a agrupar las variables individuales en tres macrocategorías: dimensiones comprendidas, articulación o vinculación con otros actores y relación con el territorio donde se implementan. A cada una de estas macrocategorías se le asigna un "puntaje", que evidencia la presencia de abordaje multidimensional en el diseño de la política, acciones de articulación con la comunidad y vinculación con las características y demandas territoriales; así como la disponibilidad de información en los documentos normativos de la política. De esta manera, cada PP fue calificada, asignando de esta manera una *puntuación* final, en donde las calificaciones *más altas* significaban mayor adecuación de la PP a la complejidad y multiplicidad territorial.

Procedimos a seleccionar, por cada región, dos políticas públicas emblemáticas que surgen a partir de considerar la puntuación obtenida, la evaluación cualitativa sobre la vinculación con el territorio de la PP y el objetivo perseguido por ésta. Así, obtuvimos las diez PP emblemáticas, es decir, aquellas sobre las cuales profundizamos la información a partir del contacto con actores clave locales; entendiendo a éstos como sujetos que participaron del diseño o participan de la implementación de la PP a nivel local.

Resultados del mapeo

El resultado obtenido fue la identificación y caracterización según nombre, soporte normativo, estructura institucional, objetivos planteados, recursos destinados y población objetivo de 40 políticas públicas locales de impulso y/o fortalecimiento a la actividad turística, desarrolladas por municipios o comunas de Argentina; un total de 8 por cada región trabajada (Centro, Cuyo, Noroeste - NOA, Litoral y Patagonia) ¹.

¹ Listado de 40 Políticas Públicas relevadas: *Región NOA:* Cachi, Salta: "Ordenamiento Territorial en el Centro Histórico de Cachi"; Purmamarca, Jujuy: "Pueblos con Identidad"; Termas de Río Hondo, Santiago del Estero: "Proyecto de la Creación de la Oficina Municipal del Agua"; Famaillá, Tucumán: "Capital del Arte"; Belén,

Más allá de las reflexiones que el proceso suscitó en el equipo, desarrolladas en apartados posteriores, consideramos que estos resultados pueden colaborar en la planificación de políticas públicas en clave turística local para aquellos sujetos participantes de gestiones públicas de territorios turísticos consolidados o incipientes.

A continuación se muestra la localización de este relevamiento de forma gráfica:

Catamarca: "Reserva Natural Municipal de Belén"; La Rioja, La Rioja: "Proyecto La Rioja Inclusiva"; Salta, Salta: "Sello Salta Ciudad"; El Tala, La Rioja: "Proyecto de Creación de la Reserva Natural Municipal El Tala".

Región del Litoral: Posadas, Misiones: "Plan Urbano Ambiental Posadas 2012"; Rosario, Santa Fe: "Plan de Desarrollo de Turismo Sustentable 2010"; San José, Entre Ríos: "Sello de Sostenibilidad Turística San José"; Las Lomitas, Formosa: "Las Lomitas: Portal de Acceso a Bañado la Estrella"; Gualeguaychú, Entre Ríos: "Creación del Consejo Mixto Gualeguaychú Turismo"; Colón, Entre Ríos: "Turismo Rural Bermejo"; Paraná, Santa Fe: "Dos Ciudades, Un Destino"; Santa Fe, Santa Fe: "Reserva Natural del Oeste".

Región Centro: Jesús María, Córdoba: "Creación de Reserva Hídrica, Recreativa, Natural, Cultural, Municipal y Parque Ecológico, Parque del Oeste"; Córdoba, Córdoba: "Acuerdo de Promoción de Turismo de Convenciones"; Santa Rosa, La Pampa: "Reserva Natural Urbana al Predio Municipal denominado Estancia La Malvina"; Villa Gesell, Buenos Aires: "Plan Estratégico de Villa Gesell (eje 02:Turismo)"; Alta Gracia, Córdoba: "Destinación de Impuestos Específicos a la Promoción Turística de la Ciudad"; Tigre, Buenos Aires: "Turismo Accesible"; General Pico, La Pampa: "Turismo Social"; Mar del Plata, Buenos Aires: "Playas Para Todos y Todas".

Región de Cuyo: Villa Mercedes, San Luis: "Parque La Pedrera"; Lujan, San Luis: "Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente"; Ciudad de Mendoza: "City Tour"; Las Polvaredas, Mendoza: "PEAM"; Tunuyán, Mendoza: "Centro de Información de Turismo Sustentable"; San Juan, San Juan: "Monumento al Deporte"; Rawson, San Juan: "Turismo Social"; Iglesia, San Juan: "Circuito del Tejido Iglesiasiano".

Región Patagonia: Bariloche, Rio Negro: "Ecotasa: Plan para mejorar y embellecer Bariloche"; Comodoro Rivadavia, Chubut: "Creación del En.Co.Tur. - Ente Autárquico Mixto Comodoro Turismo"; Ushuaia, Tierra del Fuego: "Tarjeta Digital +U Turismo"; Neuquén, Neuquén: "Neuquén Capital Nacional del Turismo Urbano"; Puerto San Julián, Santa Cruz: "Valorización del Turismo Religioso-Histórico en Puerto San Julián"; Esquel, Chubut: "Programa de Financiamiento: Mejoramiento de la Calidad en el Sector Turístico"; El Chaltén, Santa Cruz: "El Chaltén: Capital Nacional del Trekking"; El Bolsón, Rio Negro. "El Bolsón, Es Estar Bien".

Imagen 1: Mapa con geolocalización de 40 PP relevadas



Región NOA:
Política A: Cachi, Salta.
Política B: Purmamarca, Jujuy.
Política C: Termas de Río Hondo, Santiago del Estero.
Política D: Famaillá, Tucumán.
Política E: Belén, Catamarca.
Política F: La Rioja, La Rioja.
Política G: Salta, Salta.
Política H: El Tala, La Rioja

Region Del Litoral:
Política A: Posadas, Misiones.
Política B: Rosario, Santa Fe.
Política C: San José, Entre Ríos.
Política D: Las Lomitas, Formosa.
Política E: Gualeguaychú, Entre Ríos.
Política F: Colón, Entre Ríos.
Política G: Paraná, Santa Fe.
Política H: Santa Fe, Santa Fe.

Region Centro:
Política A: Jesús María, Córdoba.
Política B: Córdoba, Córdoba.
Política C: Santa Rosa, La Pampa.
Política D: Villa Gesell, Buenos Aires.
Política E: Alta Gracia, Córdoba.
Política F: Tigre, Buenos Aires.
Política G: General Pico, La Pampa.
Política H: Mar del Plata, Buenos Aires.

Región de Cuyo:
Política A: Villa Mercedes, San Luis.
Política B: Luján, San Luis.
Política C: Ciudad de Mendoza.
Política D: Las Polvaredas, Mendoza.
Política E: Tunuyán, Mendoza.
Política F: San Juan, San Juan.
Política G: Rawson, San Juan.
Política H: Iglesia, San Juan.

Región Patagonia:
Política A: Bariloche, Río Negro.
Política B: Comodoro Rivadavia, Chubut.
Política C: Ushuaia, Tierra del Fuego.
Política D: Neuquén, Neuquén.
Política E: Puerto San Julián, Santa Cruz.
Política F: Esquel, Chubut.
Política G: El Chaltén, Santa Cruz.
Política H: El Bolsón, Río Negro

Fuente: Elaboración propia

Dimensiones predominantes por región

Siguiendo con los criterios analíticos formulados para el presente trabajo construimos el siguiente mapa, que refleja las dimensiones predominantes de cada región del país observadas en el diseño e implementación de políticas públicas turísticas.

Imagen 2: Mapa con dimensiones predominantes por región



Fuente: Elaboración propia

En este sentido, la región del NOA tiene una tendencia al diseño de políticas de tinte cultural: Una zona cargada de herencias de los pueblos originarios, que coincide con la importancia de la preservación y revitalización de esa herencia en las nuevas generaciones, al mismo tiempo que ese legado contiene un gran potencial de aprovechamiento como atractivo turístico. Ese aprovechamiento, pensado en forma sostenible, genera una sinergia positiva con la preservación del patrimonio cultural territorial.

Por otra parte, la región del Litoral tiende a enfocar sus políticas en la dimensión ambiental. Consideramos que esto responde al vasto patrimonio natural que esta región

posee, lo que lleva a que las políticas turísticas busquen preservar y recuperar estos recursos y, al mismo tiempo, acondicionarlos para el disfrute de los visitantes.

Como se ilustra en el mapa anterior, tanto la región Centro como la región de Cuyo, apuntan sus PP al fortalecimiento de la variable social. Esto puede deberse a que son las dos regiones que contienen a territorios con una gran densidad poblacional, que cuentan con infraestructura de conectividad consolidada, además de una fuerte tipología de excursionismo (turismo sin pernocte). Todo ello se traduce en un turismo receptor masivo.

En último lugar, la región patagónica apunta a fortalecer la promoción de sus destinos. Esto puede derivar de que el territorio cuenta con productos turísticos y demanda ya consolidada, mientras que la dimensión de la promoción turística está en un proceso de desarrollo; por lo cual se fortalece en la región esta dimensión en busca de aumentar la demanda.

Consideraciones y reflexiones del proceso

El desarrollo del presente apartado está dividido en tres secciones: "Políticas Públicas y sus impactos territoriales"; "Políticas Públicas: institucionalidad y vinculación" y "Políticas Públicas, en la teoría y la práctica".

Políticas Públicas y sus impactos territoriales

Al finalizar la búsqueda y desde una perspectiva territorial, observamos notoriamente la fuerte presencia del desarrollo endógeno de las PP, es decir, sostenidas estructuralmente por los municipios en términos de institucionalidad, presupuesto y normatividad; lo cual amplía las posibilidades de mejora de la calidad de vida de los habitantes locales, a partir de posicionar al turismo como una actividad generadora de nuevos empleos.

Relacionado con el párrafo anterior, existen circuitos o políticas turísticas provinciales/nacionales con mayor difusión o posicionamiento. Esto genera muchas veces la opacidad o minimización de los posibles diseños por parte de los gobiernos locales, que deben recurrir a innovar obligatoriamente o apuntar a una segmentación acotada del mercado.

Dentro de esta dimensión, por último, observamos una tendencia a la creación de reservas naturales municipales: estadísticamente, el 24% de las políticas relevadas tienen como objetivo la creación de un Parque o Reserva (natural o urbana-natural) bajo la órbita del municipio.

En los diálogos establecidos con los referentes locales, concluimos que los actores a cargo del diseño y la implementación de PP turísticas coincide en su mayoría en ver al turismo como una actividad económica que funciona como motor de desarrollo. Esto implica que se conciben, desde el diseño, como estrategias de aprovechamiento de recursos existentes u ociosos, con la idea de resignificarlos para romper la estacionalidad, de acuerdo a las nuevas necesidades y las transformaciones de la demanda turística.

Pueden surgir a partir de adaptaciones de lineamientos de acción de entes turísticos globales, nacionales, provinciales o de otras áreas municipales; o de otras políticas públicas que hayan sentado un precedente positivo. Es curioso también la incidencia en la creación de PP de los acercamientos de otros actores para con los estados locales.

Las políticas públicas relevadas cuentan en la mayoría de los casos con antecedentes similares, ya sean importados de experiencias de otros territorios o bien de Organismos Internacionales de regulación de la actividad, como por ejemplo la OMT y las especificaciones de los ODS en materia de turismo.

Políticas Públicas: institucionalidad y vinculación

En las estructuras municipales, las áreas de turismo están por lo general atadas a decisiones presupuestarias, estratégicas, o gestiones de otras áreas municipales de mayor jerarquía.

La generalidad nos marca que las políticas son multisectoriales (públicos, privados y del tercer sector), multiactorales (colectivos e individuales) y poseen relación con otras áreas municipales, esto coincide con el marco teórico del presente trabajo, que inscribe al turismo dentro de la multi e interdependencia disciplinaria.

Bajo nuestra óptica, consideramos óptimo que las gestiones turísticas locales apliquen las técnicas de cooperación y la interrelación con actores, que participen o no del turismo, ya que la definición de turismo sostiene la importancia de estas acciones de cooperación.

También observamos que las PP tienen una orientación a la comunidad local como sujeto destinatario y que no solamente están basadas en la atracción del turismo receptivo. Consideramos beneficioso que además de participar como sujetos en la construcción y planificación de acciones de gobierno, la comunidad local se incluya en la población objetivo de las PP. Esto visibiliza aquella dimensión del turismo que, históricamente, fue menoscabada: el disfrute y la apropiación comunitaria del destino y de los beneficios del turismo. Profundizar en este ámbito permitirá avanzar en la ampliación de derechos y en la conciencia colectiva de la relevancia del turismo en las comunidades receptoras.

Con respecto a la regulación normativa, mayormente en la difusión de políticas públicas no está implícito o explícito el marco normativo (ordenanza, acuerdo, convenio, etc.) que le otorga legitimidad a la política. Esta cuestión actúa en detrimento de constituir políticas de estado, de regular acciones, anteponerse a posibles conflictos, e incluso en la credibilidad de dichas políticas.

Luego de encontrarnos con algunos obstáculos en la búsqueda de motores web, consideramos importante reforzar dentro de la implementación de una PP a la comunicación como parte inherente para que sea exitosa. En consonancia con el posicionamiento epistemológico del equipo de trabajo, consideramos a la evaluación y la difusión como una estrategia que permite instalar a un destino emergente en la conciencia colectiva de la población. La comunicación como fase en el proceso de implementación de una PP, se ve relegada; esto evita la posibilidad de una mejora exponencial en el desarrollo territorial del destino. Al mismo tiempo consideramos importante fortalecer, también, la comunicación de resultados e impactos de las PP; ya que apostar a este fortalecimiento mejora la credibilidad y legitimidad en la percepción social sobre las gestiones locales.

En el proceso de construcción del diálogo con actores clave para la profundización de información sobre las políticas públicas *emblemáticas*, tuvimos que apostar a procedimientos de bola de nieve, ascendentes y descendentes en los términos del organigrama, para lograr concertar la entrevista con el actor referente.

Al momento de programar dichos encuentros en forma virtual, encontramos ciertas dificultades, que a nuestro criterio responden a situaciones puntuales: por un lado, el

protagonismo de otras urgencias en los tiempos políticos (y por lo tanto la falta de coordinación con nuestros tiempos), y, por otro lado, el apremio de apuntar los recursos en la planificación de la temporada turística venidera. Se propone desde el OPP buscar caminos para el encuentro entre el tiempo y las urgencias políticas para generar posibilidades de fortalecimiento de lazos entre Universidad y gestión del Estado.

Posterior al establecimiento del diálogo con actores y en cuanto al soporte normativo e institucional de las PP, encontramos la confluencia de Leyes nacionales o provinciales, ordenanzas municipales, acuerdos, convenios y referéndums. Muchas veces estas herramientas normativas también actúan sobre las estructuras institucionales de los Estados locales; jerarquizando, creando y asignando presupuesto a las áreas de turismo.

Retomando la relevancia que se expresa en el marco teórico, encontramos que las PP que calificaron como emblemáticas están diseñadas e implementadas en articulación con otros actores, comprendiendo al sector privado, público multinivel, otras estructuras institucionales del mismo estado local y el tercer sector.

Políticas públicas, en la teoría y la práctica.

Gráfico 1: Clasificación de las PP relevadas de acuerdo a T. Lowi



Fuente: Elaboración propia

Según la clasificación de T. Lowi propuesta en el marco teórico, como se observa en el gráfico anterior, hay una tendencia dentro de las PP turísticas a pensar dichas políticas con fines regulatorios y distributivos. Esto implica que los encargados del diseño de las Políticas Públicas tienden, con la implementación de las mismas, a evitar conductas no deseadas y a conceder presupuesto para la prestación de servicios turísticos.

El proceso de identificar una variable representativa para cada política pública se complejizó, debido a que estas se encuentran atravesadas por la voluntad política de abarcar distintas dimensiones. Como ejemplo que permita clarificar esta información, cuando categorizamos la Política Pública de Purmamarca como pueblo peatonal, nos encontramos en la situación de imposibilidad de priorizar una sola variable a la cual apuntaba resolver o

mejorar, porque justamente la intención de convertir una ciudad en un pueblo peatonal abarca una regulación de un impacto ambiental, también se busca preservar el patrimonio cultural y tener un producto diferencial al cual promover turísticamente.

Respecto a lo mencionado anteriormente, concluimos que las implicancias de un diseño multidimensional de PP requieren la acción de distintas áreas estatales que les compete el diseño de esa política pública. Esto puede ser beneficioso en el sentido de generar programas multidisciplinarios, o contraproducente si esto lleva a un abordaje superficial de cada una de las variables implicadas.

Pandemia y turismo puede sonar una combinación de factores inconciliable, pero no todo fue negativo. Observamos la existencia de una voluntad política que sirvió para atenuar la complejidad de la situación; impulsando la creatividad para generar promoción y difusión de destinos (caso de El Bolsón con el turismo de bienestar), la creación de políticas públicas o extensiones de las mismas para contener los impactos negativos de la pandemia (créditos a tasa cero para prestadores turísticos de Gualaguaychú), o bien adaptaciones a la coyuntura manteniendo, en vez de suspenderlas, actividades mediante la virtualidad (el caso del Bureau de Córdoba).

Conclusiones y potenciales desafíos

Entendemos que estas propuestas pueden ser complejas de implementar, incluso asumimos la posibilidad de que no funcionen o bien vayan en detrimento del objetivo buscado. Simplemente, desde nuestra experiencia, conocimientos aprehendidos y los obstáculos encontrados durante el proceso de investigación, proponemos cambios e ideas en busca de una mejor accesibilidad a las PP y un mejor desarrollo turístico.

Luego de intensas búsquedas en distintos motores web, consideramos importante reforzar dentro de la implementación de una PP a la comunicación como parte inherente para que sea exitosa. En consonancia con el posicionamiento epistemológico del equipo de trabajo, consideramos a la evaluación y la difusión como una estrategia que permite instalar a un destino emergente en la conciencia colectiva de la población. La comunicación como fase en el proceso de implementación de una PP, se ve relegada; esto evita la posibilidad de una mejora exponencial en el desarrollo territorial del destino. Al mismo tiempo consideramos importante fortalecer, también, la comunicación de resultados e impactos de las PP. Esto mejora la credibilidad y legitimidad en la percepción social sobre las gestiones locales.

Una de las propuestas centrales para consolidar la comunicación, el acceso y los impactos positivos de las PP, es conformar una "biblioteca" de políticas públicas turísticas, como un modelo colaborativo que cuente con un órgano contralor, en donde cada municipio pueda tener un espacio virtual gratuito para la comunicación de sus acciones de gobierno.

En términos territoriales, surge el desafío de construir un nuevo paradigma de regionalización, en donde se promueva la inclusión de ciudades con un turismo en vías de expansión, que tengan la intención de mejorar este sector en consonancia directa con la mejora de la economía local; promoviendo la articulación, las estrategias de inserción en circuitos turísticos alternativos (rural, religioso, gastronómico) o la atemporalidad del turismo.

Dentro del eje territorial/ político, sería pertinente avanzar en un cambio de la dirección en la "verticalidad", con esto nos referimos a que no se planifique *de arriba hacia*

abajo, sino de abajo hacia arriba. Retomar las propuestas del desarrollo endógeno local en el ámbito del turismo, nutrir el fortalecimiento desde lo público a partir del conocimiento territorial local, contando con el apoyo de recursos nacionales/provinciales para las iniciativas que surjan en las comunidades. Este proceso es imprescindible en una actividad tan fuertemente vinculada con el territorio como es el turismo.

Por último, y aun reconociendo la existencia de algún tipo de participación comunitaria en el diseño de la mayoría de las políticas públicas relevadas, consideramos oportuno la revisión de los métodos de incorporación de actores para ampliar el carácter participativo de las mismas; es decir, generar estrategias para la incorporación de un mayor número de actores en los procesos de discusión, decisión, implementación y evaluación. Esto puede, entre otras cosas, disminuir el riesgo posible de oposición en las comunidades. Pensar en la sostenibilidad integral del turismo como actividad de servicios, teniendo en cuenta los aspectos positivos que conlleva esta actividad económica (la *industria sin chimenea* por excelencia), implica también pensar en la sostenibilidad desde lo social, transformando así políticas de gobierno en políticas de Estado.

Considerando que a nivel nacional hay aún un largo camino para recorrer en lo que respecta a la actividad turística (en especial en su relación con los procesos de desarrollo territorial), creemos posible poder proyectar un turismo amigable, sustentable, respetuoso con la historia, la cultura, el ambiente y los deseos y demandas de las comunidades receptoras: al fin y al cabo, intentar convertir a las comunidades receptoras en comunidades participantes.

Bibliografía

- Barragán León, Andrea N. (2019). Cartografía social: lenguaje creativo para la investigación cualitativa. *Sociedad y Economía*, 36. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/journal/996/99660272008/movil/>
- Brugué, Q. & Gomà R. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona, España: Ariel.
- Casanova Ferro, G. [Gonzalo Casanova Ferro]. (2019). Política Turística [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=cNCBmbDmb2k&t=142s>
- López Gómez, C. P. (2012). Cartografía social: instrumento de gestión social e indicador ambiental" (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia: IAPAD.
- Lowi, T. (1996), Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En: Aguilar Villanueva, Luis, *Antología de Políticas Públicas*, 4 vols., México DF, México: Miguel Porrúa.
- Mantero, J. C. (2013). Desarrollo turístico: de la ética de los principios a la práctica del turismo responsable. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 11, 217-227. Recuperado de: <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2013.11.015>
- Munné, F. (1980). *Psicosociología del tiempo libre: un enfoque crítico*. México: Trillas
- Organización Mundial del Turismo (2008). Glosario de términos de turismo. Recuperado de: <https://www.unwto.org/es/glosario-terminos-turisticos>
- Polictur Catalunya (2013). Evolución de la política turística en Cataluña. Recuperado de: <https://policurcatalunya.wordpress.com/>
- Pulido Fernández, J. I. (2004). Referencias básicas para el análisis de la política turística en España. *Quaderns de Política Económica*, 7, 1-8.
- Vallés, J. M. (2007). *Ciencia Política: una introducción*. España: Ariel.
- Vargas Arévalo, C. (2007). Análisis de las políticas públicas. *Perspectivas* 19, 127-136. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=425942453011>