

Turismo, Estado y Políticas Públicas

APORTES PARA UN CAMPO EN CONSTRUCCIÓN

• Diego Beretta • Silvio Crudo • Guillermina Curti •
• Yanina Dalmazzo • Fernando Laredo • Lucas López •
|COMPILADORES|



UNR
EDITORIA

Turismo, Estado y Políticas Públicas : aportes para un campo en construcción /

Diego Beretta ... [et al.] ; compilación de Diego Beretta ... [et al.]. - 1a ed. -

Rosario : UNR Editora, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN **978-987-702-587-3**

1. Turismo. I. Beretta, Diego, comp.

CDD 306.4819

Foto de tapa:

Marchiquita (Córdoba) • Enero 1929

Archivo Familia Verratti Augsburg

Diseño:

Carlos Verratti

Este libro fue realizado con el apoyo de la UNR a través del subsidio recibido por el proyecto de investigación Rosario Destino Turístico: Una reconstrucción de las políticas públicas de turismo a escala local (1996-2019) dirigido por Diego Beretta y Guillermina Curti; y por el aporte realizado por el bloque socialista de la Cámara de Diputados de Santa Fe

ISBN 978-987-702-587-3



9 789877 025873

Índice

Prólogo	5
Sofía Perotti	
Introducción	9
Políticas públicas y turismo: claves para su lectura	
Diego Beretta	
1 Nudos conceptuales sobre Estado y Políticas públicas para pensar el turismo	13
1.1: Estado y políticas públicas. Ejes analíticos para su problematización.	15
Guillermina Curti, Silvio Crudo y Lucas López	
1.2: Políticas públicas para el turismo. Nudos conceptuales para su problematización.	29
Diego Beretta, Yanina Dalmazzo y Fernando Laredo	
2 El marco normativo de las políticas para el turismo	43
2.3: Ley de turismo estudiantil N° 25599.	45
Brenda López	
2.4: Ley de humedales (patrimonio ambiental de la humanidad): Clave en la gestión del turismo en los humedales y para quienes participan en la planificación del uso de la tierra.	55
María Eugenia Sobré	
2.5: Patrimonio histórico de Salta.	63
Ana Laura Martín	
3 Gestión y planificación pública de la actividad turística	71
3.6: Programa de Directrices de Accesibilidad Turística – Mar del Plata.	73
Milagros Ojeda	
3.7: Análisis de la política “Fondo de auxilio para los prestadores turísticos”.	83
Claudia Pirani	
3.8: Programa de turismo LGBTQ+ (Rosario).	95
Roberto Goría	

4 El turismo desde el enfoque del referencial	105
4.9: Inicios del turismo rural en Argentina: contexto, políticas públicas y aplicación del concepto de referencial de Pierre Müller. Stefanía Natalí Busetto	107
4.10: El turismo en el INTA, un análisis desde el referencial de Pierre Müller. Lucía Capisano	117
4.11: Turismo ecológico en la Patagonia Argentina. Un análisis comparativo desde la relación global-sectorial de sus políticas. Santiago de Marco	127
5 Nuevos y viejos desafíos en la construcción de políticas públicas para el turismo	135
5.12: Turismo científico: una aproximación a su definición, dimensiones, alcances y relación con las políticas públicas turísticas. Osvaldo Giuello	137
5.13: Turismo post pandemia ¿El camino de la gobernanza nos llevará a un turismo sostenible? Verónica Andrea Sala	150

Prólogo

Sofía Perotti*

*| Coordinadora de la Licenciatura en Turismo en la Facultad de Ciencia Política y RRII de la Universidad Nacional de Rosario

Se señala con frecuencia que los estudios turísticos constituyen un campo disciplinar en construcción, en consonancia con el posicionamiento del turismo como una actividad estratégica para la economía internacional y como un asunto de interés para las agendas de gobierno. El turismo en el siglo XXI representa un fenómeno complejo y dinámico, atravesado por múltiples factores: sociales, culturales, políticos, económicos, tecnológicos y ambientales. Es en tal sentido que su abordaje requiere necesariamente una caja de herramientas interdisciplinaria, capaz de sortear visiones binarias o reduccionistas que dejan distintos aspectos fuera de consideración y por ende, pierden la capacidad de interpelar la realidad que nos rodea.

El impacto de la pandemia expuso de manera dramática tal complejidad del campo turístico, así como también la necesidad de articulación multinivel entre los distintos actores involucrados, públicos y privados. Asimismo, permitió identificar oportunidades para la formulación de estrategias y procesos que pudieran dar cuenta de nuevas formas del turismo, el ocio y la movilidad, en un sentido más sustentable e inclusivo, dotado de perspectivas como la de género y la de accesibilidad. Finalmente, constituyó un desafío para los espacios de formación en materia de turismo, responsables de formar profesionales comprometidos con su medio, capaces de poner en juego herramientas para operar e innovar en un campo sujeto a una profunda reconfiguración.

Por su parte, la Licenciatura en Turismo de la UNR recoge tal agenda desde su propio Plan de Estudios al ser una de las carreras más recientes sobre la temática del sistema universitario nacional, primera propuesta de formación universitaria de carácter público en la Provincia de Santa Fe. De manera novedosa, la carrera integra una fuerte impronta de las ciencias sociales en diálogo con las ciencias económicas, recuperando sendas tradiciones disciplinares de sus Facultades Sede. En tal marco, propone para su Orientación Planificación Turística un fuerte eje conceptual en materia de políticas públicas, donde se profundiza el abordaje del turismo como arena de política sectorial, como actividad estratégica que es preciso promover, regular, visibilizar, resguardando derechos y protegiendo el patrimonio, así como también posibilitando oportunidades de desarrollo. Se atiende así a lo que se identifica como un área de vacancia, un sub-campo de creciente interés dentro de los estudios turísticos, en el marco del cual se torna sumamente relevante la contribución del presente libro.

“Turismo, Estado y Políticas Públicas. Aportes para un campo en construcción” constituye un valioso trabajo colectivo llevado adelante desde las cátedras Estado y Políticas Públicas y Políticas Públicas para el Turismo, de 3er y 4to año de la Licenciatura en Turismo de la UNR, orientación Planificación Turística. Su primer apartado contiene dos capítulos de carácter conceptual, donde las y los autores -docentes de las asignaturas arriba mencionadas- reflexionan sobre los desafíos analíticos que se presentan al momento de considerar el Estado y las políticas públicas en relación al turismo. El apartado siguiente, por su parte, presenta tres trabajos de estudiantes con distintas aproximaciones al marco normativo de las políticas turísticas, a partir de temas como la protección de los humedales, el turismo estudiantil y la preservación del patrimonio histórico. Por último, el tercer apartado cuenta con trabajos de autoría estudiantil abocados al análisis de distintas experiencias de planificación y gestión turística, como el Programa Directrices de Accesibilidad, el Fondo de auxilio para prescriptores turísticos o el Programa de Turismo LGBTQ+ de Rosario.

Recorrer las páginas de este libro permite valorar la puesta en juego de estrategias articuladas de docencia e investigación, donde los procesos de enseñanza-aprendizaje se retroalimentan y enriquecen al incorporar los nuevos conocimientos producidos desde una perspectiva situada en el territorio y comprometida con su tiempo. Asimismo, su lectura da cuenta de una propuesta pedagógica orientada a fortalecer en los y las estudiantes habilidades metodológicas de investigación y producción escrita de documentos académicos que, junto a la vocación de realizar un aporte relevante sobre temas de interés público, representan aspectos fundamentales de la formación sobre Turismo en la Universidad Pública. ♣

Octubre 2022

Presentación

POLÍTICAS PÚBLICAS Y TURISMO:
CLAVES PARA SU LECTURA

Diego Beretta

Escribir cualquier introducción de un libro es sin dudas una de las tareas más dificultosas por el desafío que implica. Si bien una presentación puede ser considerada un punto de partida, es también la voluntad por hacer legible un conjunto de sensaciones, de idas y vueltas, de desafíos pedagógicos y académicos, de frustraciones y obstáculos. Pero, sobre todo, no es el cierre de un camino transitado que llega a un destino, sino todo lo contrario, supone la apertura de nuevos horizontes.

¿Cuál es el rol del Estado en la consolidación del turismo? ¿cuáles son los actores y cómo interactúan en el marco de las políticas de turismo? ¿cómo se definen las políticas públicas de turismo? ¿cómo se gestionan las políticas turísticas? ¿cómo se incorpora la perspectiva de género en las políticas vinculadas al turismo? ¿cuáles son los principales instrumentos de análisis de políticas públicas y de construcción de conocimiento? ¿cuáles son los debates contemporáneos en la agenda turística?

Estas son solo algunas de las preguntas que se vienen cristalizando y fomentando en las cátedras de Estado y Políticas Públicas (3° año) y Políticas Públicas para el Turismo (4° años) de la orientación Planificación Turística de la licenciatura en Turismo de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Así, el presente libro intenta aportar al campo en construcción de las políticas públicas para el turismo. La propuesta surge también en el marco del proyecto de investigación “Rosario Destino Turístico. Una reconstrucción de las políticas públicas de turismo a escala local (1996-2019)”, dirigido por Diego Beretta y Guillermina Curti, docentes responsables de las cátedras Políticas Públicas para el Turismo y, Estado y Políticas Públicas respectivamente.

De esta manera, el presente libro surgido en el marco del proyecto de investigación y de las propuestas pedagógicas y reflexivas de las dos cátedras mencionadas, intenta aportar a la producción de conocimiento situado en cuanto al análisis de políticas públicas de turismo, y contribuir a los estudios empíricos de análisis de políticas públicas locales. Parte del supuesto que la definición de política pública de turismo trae implícito un derrotero de complejidades que no siempre son tenidas en cuenta en las investigaciones: la relación con la política y el contexto, la definición y rol del Estado, las definiciones sobre política pública, las conceptualizaciones sobre turismo, los actores involucrados y los modelos de gestión. Es así, que el objetivo es problematizar sobre estas dimensiones como posibilitadores y como limitantes para la conceptualización de la política pública turística. Fundamentalmente desde un enfoque politológico que recupera distintos marcos del análisis de políticas públicas, los artículos que componen esta publicación invitan a una lectura basada en el análisis para las políticas turísticas que aporta tanto al campo académico como de gestión de las políticas públicas para el turismo.

Dicho enfoque es acogido por el equipo de investigación y de las cátedras de Estado y Políticas Públicas, y Políticas Públicas para el Turismo, que concibe al análisis de las políticas públicas como un particular tipo de análisis político que incorpora el arsenal instrumental (técnico y metodológico), que se propone críticamente apropiado, contribuyendo en términos de posibilidad con el sentido mismo de la política pública como concepto y como práctica intencionada de transformación social. De esta manera, por su vertiente política y técnica, el análisis de políticas públicas propuesto articula una significativa densidad de saberes, disciplinas o ciencias, que abarcan la economía, el derecho, las ciencias de la administración pública, las finanzas y las técnicas de presupuestación, entre otras.

Estas líneas intentan reflejar también, el compromiso, las luchas, la incansable interrogación a los fenómenos actuales que implica la actividad investigativa y especialmente en su etapa de formación. Se parte del supuesto que a investigar solo se puede aprender investigando, compartiendo rutas e itinerarios con otras y otros que nos despejan el camino, reconociendo experiencias, éxitos y fracasos.

En esta sintonía, las y los compiladores de este libro comparten la preocupación de la vinculación entre investigación y gestión de políticas públicas. En tal sentido, los artículos presentados se escribieron a partir de contextos concretos, de una relación dialógica entre procesos y corpus teóricos, y atravesados por las singularidades en las experiencias y prácticas profesionales y pre profesionales de las y los autores.

Así, el libro que aquí se presenta reúne 13 artículos realizados durante el año 2021 en el marco del proyecto de investigación y las dos cátedras mencionadas de la licenciatura en turismo. En la primera sección, se encuentran dos trabajos realizados por docentes, que dan cuenta de los nudos conceptuales y teóricos de las cátedras Estado y Políticas Públicas y Políticas Públicas para el Turismo, que intentan resumir la red conceptual y peda-

gógica en el marco del proceso de formación en la licenciatura en Turismo.

Los siguientes apartados, denominados “El marco normativo de las políticas para el turismo”, “Gestión y planificación pública de la actividad turística”, “El turismo desde el enfoque referencial” y “Nuevos y viejos desafíos en la construcción de políticas públicas para el turismo”, reflejan el resultado de análisis de políticas turísticas realizados en como trabajos finales durante el cursado por estudiantes de ambas cátedras.

En un recorrido incipiente (pero intenso y comprometido) de la licenciatura en turismo, en el marco de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, este libro intenta aportar al proceso de consolidación de la licenciatura, que no implica solo el dictado de clases y la graduación de estudiantes, sino que supone también abonar un campo que por su propia dinámica está en permanente construcción. En este marco, merece un especial agradecimiento a las autoridades de la Universidad Nacional de Rosario, a su rector Lic. Franco Bartollaci; al decano y vicedecana de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Lic. Gustavo Marini y Lic. Cintia Pinillos; a la Directora de la carrera de Relaciones Internacionales en la que se aloja la licenciatura en Turismo, Mg. Sabrina Benedetto; a la coordinadora de la carrera Lic. Sofía Perotti; al director de la Editorial de la UNR, Nicolás Manzi; y a todas y todos los docentes y estudiantes que hace algunos pocos años se “pusieron al hombro” la implementación de la carrera en Turismo, tan importante para la UNR como para la ciudad y la región.

Por último, destacar que este libro no pretende encorsetar ni clausurar disputas y debates en torno a las políticas públicas para el turismo. Por el contrario, el aporte singular es la apertura de interrogantes y nuevos debates que intentan fortalecer y abreviar al campo del turismo, favoreciendo, en definitiva, la apertura de nuevas líneas de investigación. ♣

1

NUDOS CONCEPTUALES SOBRE
ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA PENSAR EL TURISMO

1.1

ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS.
EJES ANALÍTICOS PARA SU
PROBLEMATIZACIÓN.

Guillermina Curti

Silvio Crudo

Lucas López

Introducción

El presente escrito intenta problematizar los ejes centrales de la materia Estado y Políticas Públicas del tercer año de la Licenciatura en Turismo dependiente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y la Facultad de Ciencias Económicas y Estadísticas de la Universidad Nacional de Rosario.

Resulta necesario remarcar que el diseño del programa de la mencionada asignatura se realizó atendiendo cuidadosamente a los lineamientos fijados por el Plan de Estudios de la carrera, que tiene por finalidad la “formación de graduados/as con capacidad para planificar, diseñar, programar, administrar y gestionar actividades y emprendimientos relacionados con el turismo”.

La inserción de la misma en el ciclo superior, en el marco de la orientación Planificación Turística, posibilita la capitalización productiva de los aportes integrados de todo el ciclo de formación general, así como también de las asignaturas correlativas y no correlativas del ciclo superior.

Con la finalidad de contribuir a “formar un profesional universitario formado en las teorías, técnicas y prácticas del turismo”, con “capacidades y habilidades para planificar, desarrollar, evaluar, dirigir, administrar y gestionar (...) organizaciones turísticas del ámbito público, privado y asociaciones intermedias”, “escenarios de innovación en la actividad turística” y “planes, programas y proyectos en organizaciones públicas, privadas y del tercer sector”¹ la materia se propone realizar un acercamiento conceptual y metodológico sobre el Estado y las políticas públicas, evidenciando las dinámicas y complejas relaciones que se establecen entre ambas, rescatando, asimismo, los aspectos fundamentales de su despliegue operacional.

La estrategia pedagógica adoptada por la cátedra aspira a potenciar simultáneamente a las y los estudiantes como a las y los docentes en el marco de un proceso (dinámico y complejo) de construcción de conocimiento conjunto. Partimos del supuesto de un aprendizaje constructivista, es decir que el conocimiento no es algo dado ni que se transfiere de profesor a estudiante. Sino por el contrario, es un proceso de construcción donde el sujeto que aprende es protagonista.

Reflexionar sobre ejes que nos permiten comprender el despliegue operativo del estado y de sus políticas, supone, además, revisar nociones conceptuales centrales en los debates politológicos que discuten el rol del estado, el lugar de lo público, las políticas públicas y su relación con la política.

El presente capítulo se encuentra articulado a partir de tres interrogantes centrales, que, vinculados entre sí, representan el esquema teórico y metodológico optado por la cátedra para el dictado de la asignatura. A saber: la pregunta por el Estado, la pregunta por la política y las políticas, la pregunta por el análisis y el metanálisis.

La Pregunta por el Estado

A pesar de los múltiples acercamientos teóricos-conceptuales e históricos acerca del Estado, la materia propone presentar una aproximación desde ambas perspectivas y asentada claramente en una matriz politológica que nutre el debate. La pregunta por el Estado busca respuestas que ayudan a colocar sobre el tapete componentes válidos a partir de los cuales comenzar a problematizar tal fenómeno: cuáles son sus elementos constitutivos, a qué referimos cuando hablamos del rol estatal, su entendimiento en tanto articulador de fenómenos sociales, su papel en la relación Estado-Sociedad-Mercado, las diferentes tipologías y caracterizaciones de aquél, las relaciones de poder que lo atraviesan, entre otros.

En primer lugar, podemos identificar en autores clásicos como -por ejemplo- Max Weber (2004) esfuerzos por alcanzar definiciones con pretensiones de corte ontológicas, procurando reconocer elementos eminentemente constitutivos de eso que llamamos Estado. Para éste, el Estado Moderno capitalista, sólo puede “definirse en última instancia a partir de un medio específico”, a saber: la “la coacción física”. Dicho en otras palabras, “el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio (...) reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima” (2004: 1056/7).

1 | Plan de Estudios de la Licenciatura en Turismo (Resol. CS 925/17, Resol. Ministerial 2019-4068).

Asentado sobre la base de la dominación y, también, la violencia como última ratio, Guillermo O'Donnell (1979) reflexiona sobre el fenómeno estatal. Siguiendo al autor, "el Estado es un aspecto de ciertas relaciones sociales" (1979: 1168); es el garante de una relación social asimétrica y de explotación entre capitalistas y trabajadores. Éste "aparece como una objetivación institucional que concentra el control de los recursos últimamente coactivos y como un no-capitalista que sólo garante a las clases a través de su respaldo de la relación social que las constituye en tales" (1979: 1166). Es, en otras palabras, "articulador y organizador de la sociedad, más allá de su condición de respaldo coactivo" y, simultáneamente, "límite negativo de las consecuencias socialmente destructivas" que la reproducción del capital conlleva (1979: 1168).

Para O'Donnell (1979), el Estado es uno de los ámbitos sociales en los que se expresa esa contradicción (de clases) y, al mismo tiempo, una continua tendencia a su encubrimiento. En tanto actor desgajado de dicha relación, lleva a cabo una administración rutinizada que procesa (a través de su aparato burocrático) las tensiones diarias del orden vigente y, en determinados momentos, asume la responsabilidad en la prestación de servicios en tanto respuesta a emergentes que condicionan la reproducción del capital y/o el trabajo. Aquí hay un acondicionamiento, en el cual las instituciones estatales aparecen como respuesta a ello, aceptada por las partes (capitalistas y trabajadores), que encuentran en el accionar estatal cierto grado de respuesta a sus demandas.

Para Oscar Oszlak (2006), el Estado es "una gran –sino la principal- institución social" (2006: 19) o, la encarnación material de una compleja formación social (2006: 14). Aquello que llamamos Estado "es lo que hace" (2006: 22), en tanto emergente de un proceso en el que gradualmente demuestra capacidad para responder a la creación misma de un modo de producción capitalista y el bienestar de la gente incluida en dicha formación social (2006: 15).

En este sentido, cada Estado es lo que hace y/o ha hecho para garantizar tales condiciones, y en el que ha ido adquiriendo atributos que refieren a aquello que entendemos es un moderno Estado capitalista. Más allá de la conformación estatal como proceso de monopolización de la autoridad (no sólo a través de su aparato represivo), en un territorio determinado y sobre una población específica, se propugna complejizar el entendimiento del mismo mostrando que "la construcción del Estado toma formas y contenidos variables" consistiendo "en una serie de procesos diversificados, histórica y contextualmente situados". Proceso que fue signado por una progresiva "centralización del poder" y, por otra parte, "la integración social y política de la población bajo modalidades y condiciones variables" (Roth Deubel, 2014: 24).

En síntesis, podemos decir que el modo en que a lo largo del tiempo se ha ido dando respuesta -desde o con el aparato estatal- a las demandas alrededor de diversas cuestiones sociales (como la posesión de la tierra, el trabajo y el capital), constituye el proceso de formación del Estado. O, en otras palabras, las formas de intervención en las cuestiones sociales que responden a la gobernabilidad, desarrollo y progreso, en cada andamiaje social y tiempo histórico determinado.

La evolución del Estado

El Estado Moderno, como lo conocemos hoy en día, tiene sus orígenes en los procesos dados entre el siglo XII y XV en Europa Occidental, en los que se fueron estableciendo "entidades políticas de carácter duradero que se extendían sobre un territorio y una población delimitados", "relaciones políticas no mediadas por lealtades personales sino institucionalizadas" mediante organizaciones jurídicas y financieras administradas por profesionales y en forma permanente; y, la monopolización de los medios de coerción y administración bajo un poder central (Abal Medina, 2012: 104/5). Así, por motivaciones más de índole militar y económicas que políticas, la monarquía absoluta se esparció -entre los siglos XVI y XVII- como forma de gobierno predominante en Europa, dando origen al Estado Absolutista.

El siglo XVII y XIX será el momento de propiciar el desarrollo del Estado Liberal a partir del advenimiento del capitalismo. "El surgimiento del capitalismo es temporalmente posterior al del estado moderno, pero ambos implican la aparición de la sociedad civil como una esfera autónoma. La forma jurídica es el estado nacional y el sujeto de este estado ya no será el grupo, corporación, ni estamento alguno, sino el ciudadano, un individuo titular de derechos" (2012:109).

Hacia finales del Siglo XIX, a partir de las dinámicas de industrialización y la relación capital-trabajo, co-

mienzan a aflorar lo que se entendió como “cuestión social”². Ello conllevó a los primeros cuestionamientos de algunos pilares propios del Estado Democrático Liberal del siglo XIX y consigo su crisis. Esta encuentra una primera tensión en la legitimidad del orden político vigente; la cual, comienza a saldarse mediante el advenimiento de la franquicia total e igualitaria (Offe, 1982). La introducción de la competencia política a través de los partidos políticos de masas es uno de los principios mediadores o, el “eslabón institucional, que en los países capitalistas más avanzados han permitido al capitalismo coexistir con una democracia política” durante buena parte del siglo XX (1982, págs. 109/10).

Por su lado, “el conflicto social y competencia política en un contexto de creciente democratización determinaron el origen y desarrollo del Estado Benefactor” (Isuani, 1993: 3). Esto supuso un cambio en la lógica estatal, mediante una “ruptura con las instituciones de beneficencia”, en la que el Estado asume tareas de protección social, evitando “procesos de disrupción social” (1993: 2). Hacia fines del siglo XVIII, el nacimiento del seguro social introduce una respuesta a las problemáticas producidas por las dinámicas de industrialización y urbanización, marcando el camino de las políticas estatales de “distribución secundaria” del ingreso y “regulación protectora de las condiciones de trabajo”, que se han ido profundizando a lo largo del siglo XX (1993:2)³.

Esta lógica del Estado de Bienestar obedeció a dos determinantes: mantener el orden social (ante el surgimiento de la clase obrera como actor social y político demandante); y, por otro lado, a “las necesidades de legitimación y apoyo político introducidos desde fines del siglo pasado en virtud de la extensión del sufragio y de la competencia política” (Isuani, 1993: 2). Sin alterar sustancialmente la estructura del poder político y socioeconómico (Offe, 1982: 110), a lo largo de ese tiempo se establecieron definitivamente nuevas mediaciones entre el Estado y la Sociedad que permitieron esbozar -momentáneamente- soluciones a un flujo de demandas regulares provenientes del convulsionado tejido social. El aparato estatal comienza a cincelar parte de su estructura funcional junto a patrones de respuesta/intervención de la vida social hasta ese entonces inexistentes o poco conocidos. Asumirá legítimamente deberes de acción sobre distintos aspectos de la vida colectiva.

Junto a la Gran Depresión, aflora “la necesidad de regularizar el ciclo económico y evitar así las fluctuaciones dramáticas en el proceso de acumulación de capital” (Isuani, 1993:4), con ello nace lo que se caracterizó como Estado Keynesiano. A su vez, este nuevo Estado preocupado por la acumulación de capital, la producción y la distribución primaria del ingreso, encuentra un catalizador para su desarrollo y expansión con la reconstrucción que demandó el conflicto bélico de 1939-45. Tejiendo un “compromiso de clase políticamente instituido, o acuerdo” (Offe, 1982: 113), que posibilitó la distribución de los beneficios. Un compromiso que, además, allanó el camino para que el crecimiento del Estado de Bienestar se diera “por una etapa de desarrollo económico (la keynesiana) que brindó las bases materiales para ello” (Isuani, 1993: 4).

El proceso de “expansión que se inicia a finales del Siglo XIX, pero que en términos de la extensión y difusión de su cobertura” alcanza nivel nunca antes conocidos luego de 1945 (Gantus, 2016: 1), comienza a manifestar signos de insostenibilidad a alrededor de la década del '70. Por estos tiempos da inicio la denominada crisis del Estado de Bienestar Keynesiano.

Según palabras de Diego Gantus (2016) “la sentencia fue cuasi-unánime: la crisis era del Estado, cuyas áreas de intervención se multiplicaron muy por encima de lo razonable (y con ellas, otro tanto ocurrió con su tamaño y nivel de gasto), obstaculizan el crecimiento y desarrollo, y ponían en jaque a los regímenes democráticos. La receta, también cuasi-unánime fue que al Estado había que reformarlo (...) en los hechos, reformarlo fue achicarlo” (2016:2).

2| Cuando hablamos de cuestión social, referimos al proceso vivido entre fines del Siglo XIX y principios del XX caracterizado por una alta conflictividad, producto de la confluencia de: la emergencia de un movimiento obrero organizado y combativo, ideologías contestatarias al régimen político, paupérrimas condiciones de existencia de gran parte de la población en sociedades –al menos- medianamente industrializadas, demandas de apertura política y respuestas a tal estado de situación, etc.

3| “El EB consiste en un conjunto de instituciones públicas supuestamente destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto y a reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado. Ellas operan en el terreno de la distribución secundaria del ingreso mediante transferencias monetarias directas (pensiones, prestaciones por desempleo o asignaciones familiares) o indirectas (subsidios a productos de consumo básico), provisión de bienes (programas de complementación alimentaria) y prestación de servicios (educación o salud). El establecimiento de regulación protectora de las condiciones de trabajo (higiene en fábricas), del medio ambiente o de la calidad de bienes y servicios, es finalmente otro instrumento del EB” (Isuani, 1993).

A partir de allí, se inician políticas que desplazan las fronteras de la intervención estatal en cuestiones sociales y económicas. La respuesta: “privatización, descentralización, desmonopolización, desregulación y tercerización” (Oszlak, 2006: 18) aparecieron como las nuevas soluciones promovidas desde el nuevo Estado Neoliberal.

Podríamos afirmar que: achicar el Estado y mejorar su funcionamiento, fueron las premisas que guiaron los procesos de reforma que marcaron el fin del Estado Bienestar Keynesiano e inició del Estado Neoliberal. Una forma diferente de procesar las tensiones emergentes de una sociedad atravesada por los cambios tecnológicos, nuevos patrones culturales, distintos actores sociales y dinámicas globalizadoras en el escenario internacional, marcan el nacimiento de nuevas mediaciones en la relación Estado-Sociedad⁴. Por su parte, desde los años 90, aquél Estado Neoliberal recibió fuertes críticas centradas en las consecuencias económico-sociales que dicho modelo trajo aparejado y, consigo, su régimen político. Nos topamos con planteos que ayudaron –y ayudan- a pensar mejores formas de representación y funcionamiento estatal

Entender “por qué el estado responde con ciertas políticas y no con otras y por qué los actores estatales muchas veces llevan a cabo políticas sin una presión directa de los actores sociales” (Abal Medina, 2012:101) son cuestiones que se buscarán desandar a lo largo del análisis del fenómeno. De este modo, podremos ver cómo a cada tiempo histórico corresponde una agenda de cuestiones socialmente problematizadas y asumidas como pasibles de ser abordadas (Oszlak, 2008), ya no por algunos actores sociales, sino por algún engranaje del aparato institucional estatal.

Podemos reconocer modificaciones en el Estado, en tanto, instancia de dominación y, además, de coordinación de las decisiones colectivas (Abal Medina, 2012:95), con una estructura organizacional que se irá redefiniendo durante el proceso de expansión de sus funciones. Asimismo, “los cambios en el papel estatal no dependen siempre de acciones deliberadas y sistemáticas orientadas a su transformación. Podría hipotetizarse que las transformaciones en el papel del estado pueden deberse a factores heterogéneos y relativamente independientes entre sí, cuyas manifestaciones podrían observarse a través de muy diferentes indicadores. Y que, por lo tanto, el denominado, simplícidamente, “rol del estado”, podría simplificarse desde perspectivas sumamente variadas” (Oszlak, 2006: 2).

En síntesis, las tipologías y el rol asumido ante determinados emergentes, nos permiten –entre otras cosas- entender cómo han sido hilvanadas las interacciones en la relación Estado-Sociedad-Mercado, en un momento histórico y lugar determinados, a la hora de resolver las cuestiones ubicadas en la agenda pública. Podremos ver patrones explicativos que arrojarán luz sobre las acciones ejercidas por los actores y grupos sociales que se encuentran en los distintos espacios sociales, periféricos o no, las nociones de sentido imperantes allí, frente al Estado y su potencial interventor (Roth Deubel, 2014:34). Identificando en esta dinámica, el atravesamiento la política (politic), en tanto “actividad de organización y lucha por el control del poder” (Roth Deubel, 2014:35), que a lo largo del tiempo ayudará a configurar esos diversos tipos y/o formas estatales y su interpenetración con lo social.

La pregunta por la política y las políticas

El supuesto del que la cátedra parte es que el análisis de las políticas públicas nos permite observar al Estado en acción o en movimiento. En este marco el artículo de Oscar Oszlak y Guillermo O’Donnell “Estado y Políticas Estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación”, resulta un parte aguas en el estudio de las mismas.

Este texto fue publicado en 1976 en la Revista del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)⁵ unos

4| Para ampliar al respecto consultar: Ernesto Aldo Isuani y Daniel Ricardo Nieto Michel en “La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano” (2002); Isuani, Ernesto (1993): “Bismark o Keynes: ¿Quién es el culpable?” en Isuani, E, Lo Vuolo, R y Tenti Fanfani, E (Eds): “Estado benefactor. Un paradigma en crisis”; Abal Medina, J.M. (2012): “El Estado” en Abal Medina, J.M. y Cao, H. (comps.), Manual de la Nueva Administración Pública Argentina, Ed. Ariel, Buenos Aires.

5| El CEDES fue fundado en Buenos Aires en 1975 como una organización civil sin fines de lucro, independiente y pluralista, que desarrolla actividades de investigación en ciencias sociales; formación de recursos humanos; y asistencia técnica. Tiene una amplia trayectoria y reconocimiento no sólo a nivel local sino también internacionalmente (www.cedes.org).

meses antes del golpe militar. A pesar de los años que pasaron desde su divulgación, el modelo analítico propuesto para poder entender al Estado y a las políticas estatales -cómo los autores las denominan-, posee total vigencia para explicar los procesos actuales de “por qué y cómo el Estado hace lo que hace”. Los autores parten de la intención de comprender las transformaciones estatales en Latinoamérica a partir del estudio de las políticas estatales y sus impactos, considerándolo como un modo de contribuir al conocimiento del Estado (o como un insumo para una teoría del estado).⁶

Al mismo tiempo, debemos rescatar este texto como uno de los pioneros en estudiar a las políticas públicas con una mirada local y con una propuesta metodológica propia, ya que los principales estudios de políticas públicas se desarrollaron -en un comienzo- en Estados Unidos a partir de la década del cincuenta, trasladándose a Europa en los setenta y ochenta.⁷ Por lo cual, el texto de Oszlak y O'Donnell posee particular significancia para los interesados en estudiar el proceso de políticas públicas desde una mirada más autóctona, anclada en las características específicas de nuestra estructura social y régimen político.

Así, el estudio de las políticas estatales permite una visión del Estado “en acción”, desagregado y descongelado como estructura global y “puesto” en un proceso social en el que se entrecruzan complejamente con otras fuerzas sociales.

El enfoque que los autores proponen ayuda a desagregar y poner en movimiento al Estado y a los actores, que en otros enfoques aparecen más global y estáticamente definidos, otorgando una mirada más dinámica y menos estructural. Proponiendo una visión más detallada y minuciosa de cómo y por qué un complejo conjunto de actores ha actuado respecto de ciertas cuestiones, no siempre de un modo armónico, nunca exceptuado de conflictos, en muchas ocasiones conformando coaliciones y movilizándolo recursos (Oszlak y O'Donnell, 1981).

En tanto objeto de estudio, las políticas públicas pueden definirse como un “proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad, que bajo formas institucionalizadas y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica) al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad” (Díaz, 1998).

De este modo, la noción de proceso nos ilumina sobre distintas etapas o momentos de la política pública; cada uno de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios. La noción de *policy process* es un dispositivo analítico, para fines de ordenamiento, explicación y prescripción de una política. En la práctica las etapas pueden sobreponerse y superponerse unas a las otras.

A pesar de los diversos cortes analíticos y las diferencias terminológicas, los teóricos que estudian a las políticas coinciden en sostener que los integrantes necesarios e interrelacionados de toda la política pública son: la existencia de una determinada situación problemática (entendida en términos de Oszlak y O'Donnell como cuestión) para cuya modificación en el sentido deseado se elige y efectúa un determinado curso de acción que produce ciertos resultados más o menos diferentes de los deseados, y en consecuencia, obliga a revisar el curso de acción elegido (Aguilar Villanueva, 1992).

Como recurso heurístico para el estudio del mencionado proceso es comúnmente utilizado la noción de

6| Debemos aquí recordar el texto de Guillermo O'Donnell “Apuntes para una Teoría del Estado”(1979).

7| Tanto para Cabrero Mendoza (2008) como Sáenz de Nanclares (1999) las principales dificultades para el desarrollo del enfoque de políticas en nuestra región, respondieron a la tensión existente entre las producciones teóricas elaboradas en otros contextos culturales y políticos y las prácticas concretas desplegadas en nuestros entornos próximos. En las décadas de 1960 y 1970 los estudios de políticas públicas fueron adquiriendo gran relevancia en los países desarrollados, especialmente en los Estados Unidos. En nuestros contextos culturales, estas discusiones son recuperadas con mayor persistencia en los procesos de cambio político que sucedieron a los gobiernos autoritarios desde los años '80. La instauración de regímenes democráticos en la región auspició la introducción del estudio y desarrollo de las políticas públicas en el marco de nuevas exigencias y expectativas de cambios sociales y políticos sustanciales (Sáenz de Nanclares, 1999). El estudio de las políticas quedó así anudado a las necesidades de los gobiernos por producir cambios concretos, o evocando a Joan Subirats (1989), a la “eficacia de la administración”. Se trataba en sus albores de dar sustento a gobiernos democráticos más justos, más humanos, más efectivos, transparentes y capaces (Galano y Curti, 2014).

“ciclo de políticas públicas”. El modelo de ciclo reconoce su nacimiento en elaboraciones originales de Lasswell⁸ orientadas a ordenar funcionalmente las actividades detectables en el curso del proceso de una política (Aguilar Villanueva, 1992).

Este modelo retoma una metáfora biológica organicista, siguiendo a Subirats (1989): el ciclo es un ciclo vital, contiene explícitamente un origen y una extinción. Sin embargo, la sucesión de fases no obedece a una lógica lineal, secuencial o etapista que ordene en el tiempo la aparición de tareas, o el momento de entrada en acción de instituciones especializadas. El procedimiento por ensayo y error, el sondeo de adhesiones, el tanteo de resistencias, los aprendizajes organizacionales y la riqueza toda de la vida política no se detienen frente a los límites de ordenamientos formales e informales, pues estos son precisamente el objeto de su acción transformadora.

La pregunta por el análisis, el metanálisis y las y los diferentes analistas

El análisis de políticas públicas es comprendido como una particular forma de análisis político, que, por tanto y a riesgo de simplificar en demasía, se dimensiona desde su recuperación de lo público y lo político. Siguiendo a Galano y Curti (2014), toda política (*policy*) entraña una dimensión “microfísica” (sociológica y política) y contradictoria, cuyos entramados variables y pluri-actorales, de vectores que se mueven en múltiples y tensivas direcciones, dan fisonomía a la melodía con la que Oszlak y O’Donnell (1981) definen, por analogía, a las políticas públicas. Desde este lugar el análisis puede ser concebido como un proceso de deconstrucción, como un *puzzle* desarmable. Evocando a Oszlak y O’Donnell implica notar cada acorde, deconstruir la melodía en sus múltiples componentes, develar el constructo humano que se aloja en lo que prima facie resulta “obvio” (Galano, Curti, 2014: 129).

Como una melodía, y como el *puzzle*, las políticas públicas son composiciones complejas, donde el todo no es escindible de las partes, aunque el conjunto sea diverso de la sumatoria. A diferencia de los primeros (las melodías o los rompecabezas), las últimas (las políticas) son objetos elusivos, en que los acordes o las piezas poseen racionalidad propia. A diferencia de los primeros, podemos concebir que las políticas resultan de juegos interactivos de actores situados, interpelados en el contexto de una cuestión, con grados variables de autonomía e influencia (poder y capacidad). La singularidad de las políticas, es la política, el poder puesto en acto (re) contextualizado, (re)contextualizable y situado.

Desarmar el *puzzle* de las políticas, implica prestar atención a los vínculos portantes y portadores de relaciones de poder que se anudan en torno a cuestiones y situaciones problemáticas, y que confrontan en “luchas” más o menos veladas o más o menos expuestas, por definir, incidir, colar; flujos de relaciones de poder que no son escindibles de los actores que orientan -o buscan orientar- los procesos, las definiciones, los contenidos y sentidos. (Galano, Curti, 2014: 129).

La actividad analítica implica observar de forma minuciosa un objeto o constructo con un fin determinado. En su etimología⁹ ya encontramos una primera pista para comprender de qué se trata: separar algo en sus componentes mínimos. Como veíamos arriba el análisis de las políticas públicas contiene desde sus orígenes un interés práctico, por lo que sería prudente preguntarnos: ¿separar para qué? Podemos adelantar que lo que se busca es conocer mejor o tener una perspectiva diferente del objeto que se analiza e incluso reordenar estos elementos previamente desglosados para darles un sentido diferente al que tenían.

El propósito del análisis dependerá del interés del analista. Tenemos entonces una primera premisa: el análisis no puede separarse del sujeto que lo realiza. Y lo que une a ambos es una forma particular de llevarlo adelante, un método más o menos explícito. Esto vuelve a traernos una particularidad del campo de las políticas públicas: la variedad de teorías, enfoques y metodologías que en él encontramos. Podemos pensar entonces que según el enfoque con el que se busque abordar la política pública, tendremos diferentes tipos de análisis. Es decir, según con qué conceptos y categorías busquemos dar cuenta de una realidad determinada, observaremos diferentes componentes de la misma y los ordenaremos de cierta forma para otorgarles sentido dentro de la

8| A partir del aporte de Harold Laswell en 1951 en “El estudio de las políticas”, las ciencias de las políticas fueron ampliamente desarrolladas en Estados Unidos.

9| La palabra análisis tiene sus raíces en el griego antiguo (ἀνάλυσις) y refiere a la disolución o separación de algo para identificar sus partes mínimas.

corriente de estudios en las que nos insertamos.

De allí la importancia de la actividad metanalítica, la cual “(...) implica la consideración de métodos y enfoques empleados en el estudio de las políticas públicas y su discurso y lenguaje” (Parsons, 2007: 35). Es decir, ¿en base a qué criterios recortaremos una porción de la realidad y la reconoceremos como una política pública?, ¿sobre qué decisiones epistemológicas y metodológicas?, ¿recurriendo a qué enfoques, conceptos y categorías? Más allá de estas preguntas generales, podemos identificar tres grandes elementos que se encuentran presentes en las diferentes corrientes de análisis y que varían según las mismas.

En primer lugar, la manera en la que cada corriente entiende el concepto de políticas (*policies*), incluso cuando opta por no realizar una definición explícita de ella¹⁰. A continuación, la noción de poder que está supuesta en cada enfoque analítico y la vinculación más o menos explícita con la política en tanto actividad humana orientada a la construcción y el ejercicio del mismo. En tercer lugar, la forma de concebir lo público orientará de qué manera se entenderá la interacción entre la esfera estatal, mercantil y social.

Como derivado de las formas de vinculación entre las políticas, la política, el poder y lo público es que reconocemos otras problemáticas propias del metanálisis de las políticas públicas: la relación entre las políticas y el conocimiento, la interacción entre coyuntura y estructura, el lugar de las instituciones, los tipos de análisis y de analistas, los marcos de las políticas, el ciclo de las políticas, entre otros.

Frente a las diferentes corrientes de análisis que existen y la diversidad de supuestos que en ellas podemos reconocer, dependerá de nuestras capacidades conectar la labor analítica con el propósito que le sirve de guía. Así, no identificamos una única forma de analizar las políticas públicas, sino que admitimos en el análisis un alto grado de artesanidad, un “saber hacer”, que combina preguntas, métodos, hipótesis, conceptos y herramientas para dar cuenta de una porción específica de la realidad.

Es aquí importante retomar la advertencia que realizan Meny y Thoenig (1992) acerca de que sólo se debe afirmar aquello que sea resultado del análisis, no de nociones previas que pueden estar instaladas en los enfoques con los que se busca abordar la política o en la subjetividad del propio analista. Esto sin desconocer que el analista de políticas pública no es un ser que pueda separarse de su compromiso o interés político, sino un rol que asumen tanto quienes buscan promover el tratamiento de un problema, incentivar o invalidar la adopción de ciertas soluciones al mismo, presentar a actores determinados como los responsables de problemáticas o convencer a públicos específicos sobre la necesidad de abordar ciertas situaciones y asignar para ello recursos públicos.

Esta forma de concebir el análisis se distancia de lo que Giandoménico Majone (1992) denomina la “visión recibida” sobre el análisis de las políticas públicas. Basada en un abordaje racional exhaustivo, la “visión recibida” busca llegar a la opción óptima en términos de la relación costo beneficio, pero sin tomar en cuenta (o reconociendo sólo como algo menor) su factibilidad, o sea, la posibilidad de efectivamente implementarla en un contexto democrático. Rompiendo con esta visión, el autor italiano va a indicar que “(...) El analista de políticas es un productor de argumentos de las políticas, más semejante a un abogado -un especialista en argumentos legales- que a un ingeniero o un científico. Sus capacidades básicas no son algorítmicas, sino argumentativas” (Majone, 1997: 57). Estos supuestos se ponen en juego en la discusión pública, durante la cual se movilizan conocimientos, experiencias e intereses de diversos actores para convencer, agregar voluntades y neutralizar sospechas. Es decir, para hacer viables políticas que antes no lo eran, corriendo los límites de lo posible.

Sin embargo, no sólo Majone busca superar la idea de que el análisis de las políticas debe orientarse a recomendar la solución óptima. De hecho, la propuesta de Aaron Wildavsky prácticamente da un giro radical a esta postura. Según este autor, la tarea del analista no es proponer soluciones, sino formular problemas que puedan ser abordados en el presente con los recursos económicos, legales y técnicos disponibles por las autoridades públicas. No jerarquizar los objetivos por sobre los otros componentes de las políticas, sino combinarlos con ellos y generar, antes que intervenciones óptimas, intervenciones posibles.

10| Al respecto, el teórico Aaron Wildavsky (2018) indicó que cuando era docente de la Escuela de Graduados en Políticas Públicas de Berkeley desalentaba la discusión acerca del significado del análisis de las políticas, ya que solían derivar en discusiones sin término que no aportaban certezas a los estudiantes. Antes de intentar llegar a esta definición, en su curso de orientaban a la enseñanza del análisis en la misma labor de analizar una política; como un arte que se transmite, antes que como un conocimiento que se expone.

Nuevamente emerge la problemática de la viabilidad, sobre todo en un contexto donde la legitimidad de los gobiernos no viene dada sólo por su forma de elección o su apego a la norma, sino por los resultados que logra alcanzar, por su eficacia en las políticas que emprende (Subirats, 1989).

La crítica a la perspectiva racionalista, permitió el desarrollo de nuevas teorías y marcos para el análisis de las políticas. El pospositivismo, la teoría crítica, el constructivismo, el interaccionismo simbólico o el postestructuralismo, fueron las bases epistemológicas en las que se asentaron nuevos enfoques. En el decir de André Roth-Deubel (2008), se puede visualizar un devenir en el que las tesis más asociadas a la lógica inductivista e hipotético-deductivas van dando lugar al surgimiento de otras corrientes, donde las narrativas, la retórica e incluso la estética toman un rol central. En el siguiente apartado, repasaremos algunas de ellas y propondremos algunos de los aportes que pueden realizar para pensar las políticas públicas de turismo.

Nuevos enfoques, otras preguntas, ¿respuestas novedosas?

En esta sección no pretendemos listar la totalidad de los enfoques novedosos sobre las políticas públicas. De hecho, la característica de novedad ya es problemática. Así, podemos encontrar corrientes que tienen cierto desarrollo en países centrales y que por diferentes razones (principal, pero no únicamente, por la escasa o nula traducción de sus textos al castellano) no llegaron a nuestro país o a la región. A la vez, puede ocurrir que disciplinas con décadas de desarrollo recién actualmente están impactando en el campo del análisis de las políticas públicas, como puede ser el caso de las neurociencias o (mucho más recientemente) del *big data*. Más allá de estas advertencias, repasaremos de forma breve cuatro corrientes que nos pueden aportar elementos para pensar las intervenciones públicas en el ámbito del turismo.

Enfoques narrativos: De base constructivista, aquí podemos enmarcar a los trabajos que conciben el lenguaje y las narrativas como constructores de realidad (Pirazán García y Ríos Gallego, 2014; Arruballa Sánchez *et. al.*, 2010). Su supuesto central es que por medio de los relatos las personas y las sociedades le dan sentido al mundo en el que habitan. Sin embargo, en un contexto democrático estas narrativas tienen ciertos parámetros básicos sobre los que pueden variar, pero no excederlos.

Según indican Estévez y Páez Arenas (2020) las narrativas se despliegan en tres niveles de análisis. El nivel micro, teniendo como unidad al individuo –considerado como *homo narrans*– el nivel meso, que se centra en la coalición que promueve cierto abordaje de un asunto público, y el nivel macro, que busca dar cuenta de los elementos alojados en la cultura e instituciones de una sociedad que condicionan el desarrollo de los relatos.

Este enfoque puede ayudar a preguntarnos, ¿con qué narrativas se proyecta y promueve una política turística?, ¿quiénes son los personajes de esta historia y cuál es la trama de la misma?, ¿a quiénes se identifica como antagonistas?, ¿qué historias alternativas existen buscando dar un sentido diferente al asunto sobre el que se discute?, ¿se pueden encontrar metanarrativas o narrativas superadoras de esta adversatividad?

Aportes de la antropología: Como ya dijimos, el análisis de las políticas públicas es un campo que se nutre de diversas teorías y enfoques. Los aportes que está realizando la antropología para estudiar y conocer el accionar del Estado y sus burocracias son amplios. Interesados en tomar al Estado no sólo como productor de cultura sino también como un producto cultural (Ramírez, 2010) –que produce realidades por medio de categorías como la de población objetivo, pero que a la vez es interpretado y resignificado por los ciudadanos (Shore, 2010)–, esta nueva perspectiva nos permite presentar un conjunto interesante de interrogantes: ¿cómo se constituyen las organizaciones encargadas de formular las políticas públicas turísticas?, ¿qué población objetivo construyen y cómo la caracterizan?, ¿de qué manera conciben a la “comunidad local”?, ¿cómo participantes activos en la política, como beneficiarios indirectos, como socios, etc.?, ¿cómo se patrimonializan elementos de una comunidad y cómo se los constituye en atractivos turísticos?

Corriente pragmático-pragmatista francesa y enfoque de los problemas públicos: Surgidas desde el campo sociológico francés como una crítica al estructuralismo y al constructivismo, esta corriente plantea la continuidad de nociones clásicamente presentadas como dicotómicas: público-privado, individuo-sociedad, moral-político, contexto-acción, etc. (Nardacchione y Hemilse Acevedo, 2013). En el ámbito del análisis de las políticas públicas se destaca la propuesta de pensar los problemas públicos bajo el esquema de *affairs* (Boltanski, 2000), el estudio de los procesos de publización (Boltanski y Thevenov) la noción de “continuidad

de la experiencia” (Thévenov, 2016), la discusión sobre la construcción de públicos en los movimientos sociales (Quéré, 2017), etc. Un importante grado de difusión alcanzó esta corriente en la región tras la publicación del trabajo de Márquez et. al. (2017).

En base a la propuesta de esta perspectiva, podemos preguntarnos, ¿qué elementos son los constitutivos de un problema público?, ¿cómo se generan los públicos propios de un problema y qué actores reclaman (con mayor o menor éxito) la propiedad moral sobre el mismo?, ¿de qué manera interaccionan datos, ideas y performance en los procesos de publicación?, ¿de qué manera se reconfiguran los problemas y asuntos en cada sociedad, y específicamente aquellos vinculados a la actividad turística?

Cognotivismo: Este enfoque parte del interrogante sobre cómo los actores construyen el mundo, y busca respuesta en los factores ideológicos frente a corrientes de cuño racionalista o normativistas (Puello-Socarás, 2007). En ese sentido, podemos distinguir a su interior dos tendencias. La más conocida, de raigambre norteamericana, se condensa en el enfoque de las coaliciones promotoras. Sin embargo, en este apartado nos centraremos en los desarrollos asociados a la noción de referencial de Pierre Müller y en las nociones de marcos cognitivos y de políticas, sistemas de creencias y enmarque (Müller, 1998; Surel, 2008; Holguín, 2017).

Con el concepto de referencial, Pierre Müller se refiere a la representación de la realidad, la imagen que los actores se construyen sobre la misma y que les sirve para intervenir sobre ella. Será la base en la que organizar su percepción del sistema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción. En este sentido, el referencial tendrá una doble función: limitar la complejidad de lo real para lograr comprenderlo y, gracias a esto, poder actuar sobre una porción de la realidad por medio de un programa de acción.

El referencial se compone de cuatro elementos. Los valores, que indican qué se quiere lograr con una acción y qué se busca evitar. Las normas, el “deber ser” de una situación que difiere de lo que actualmente es. Los algoritmos, teorías o inferencias que establecen una relación causa-efecto entre dos elementos (por ejemplo, a mayor arribo de turistas, mayor creación de empleo y mejores ingresos para la comunidad local). Finalmente, las imágenes, símbolos que resumen ideas, valores, normas o algoritmos: por ejemplo, una identificación partidaria que actúa también como signifiante de las ideas que promueve ese partido.

Esta corriente, nos puede ayudar a formular algunas preguntas interesantes para el análisis de políticas públicas de turismo: ¿cuáles son los supuestos sobre los que se basa una política turística?, ¿qué valores y concepciones de justicia la guían?, ¿cuáles son las hipótesis causales sobre los que se basa la política?, ¿recurre a alguna imagen específica?

Como vemos, se tratan de enfoques y corrientes que se centran en ciertos aspectos de las políticas públicas sobre los que anteriormente no se había hecho foco con precisión. Esto nos deja un conjunto importante de preguntas para generar nuestros propios análisis. Lo cual revaloriza el componente artesanal del análisis: dependerá de el o la analista saber combinar categorías, herramientas, información y datos para responderlas.

La propuesta de la cátedra intenta convocar a las y los estudiantes a convertirse en “analistas” de los procesos sociales complejos donde se estructuran las políticas, con especial énfasis en la mirada local del sector turístico.■

Bibliografía

- Abal Medina, J.M.** (2012): “El Estado” en Abal Medina, J.M. y Cao, H. (comps.), *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*, Ed. Ariel, Buenos Aires.
- Aguilar Villanueva, L.** (1992), *El estudio de las políticas públicas*, Porrúa Grupo Editor, México, 1993, 2º Edición.
- Arruballa Sánchez, D. et. al.**, (2010). La perspectiva narrativa de Emery Roe. En Roth Deubel, A. (coord.): *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (pp. 317- 346).
- Becker, H.** (2009). *Outsider. Hacia una sociología de la desviación*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Boltanski, L.** (2000). *El amor y la justicia como competencias: tres ensayos de sociología de la acción*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Boltanski, L. y Thévenot, L.** (2000). *De la justification. Les économies de la grandeur*. Mesnil-sur- l’Estrée: Gallimard.
- Cabrero Mendoza, Enrique:** “Usos y costumbres de la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes”, en Carlos Acuña (Comp.): *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Jefatura de Gabinete de Ministros – Presidencia de la Nación, 2da. edición, Buenos Aires, 2008.
- Cano Blandón, L.** (2010). El enfoque retórico en el análisis de políticas públicas. En Roth Deubel, A. (coord.): *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Cefaï, D.I** (2014). Investigar los problemas públicos: con y más allá de Joseph Gusfield. En Gusfield, J.: *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Buenos Aires: Siglo XXI (pp. 11-60)
- Díaz, C.** (1998), “El Ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción”, en Venesia, J.C. (Compilador), *Políticas públicas y desarrollo local*, FLACSO, Centro de Estudios Interdisciplinarios, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario.
- Estévez, A. y Páez Arenas, A.** (2020). El enfoque narrativo de las políticas públicas. Cuadernos del INAP, año 1, N° 37, Buenos Aires.
- Galano, N., Curti, G.** (2014), “Caminos recorridos: el proceso de enseñanza aprendizaje para un hacer reflexivo. La experiencia de la cátedra de Análisis de Políticas Públicas de la Facultad de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario” en *Enseñanza y aprendizaje de administración y políticas públicas en las Américas*, Compilador Cristián Pliscoff, Ril Editores, Santiago de Chile, 2014.
- Gantus, D.** (2017), “De la Reforma a la Modernización: continuidades y rupturas de las transformaciones del Estado Federal en la Argentina del S XXI”, en CANALES ALIENDE, J y Fontaine, G (Coord), *La transformación de los Sistemas Políticos y de los Estados: la visión y los retos en Europa y América Latina en el contexto de la Globalización*, Ed. Anthropos, Grupo Siglo XXI Editores.

- Graciarena, J.** (1984), “El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, prospectiva”. En revista “Pensamiento iberoamericano. Revista de economía política” N° 5, Madrid. 39-74.
- Holguín, C.** (2017), El concepto de referencial de Pierre Muller en algunos instrumentos de política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia. En *Revista Ciencia Política* volumen 12, Número 23, p. 115-147, Bogotá.
- Isuani, A y Nieto Michel, D.** (2002), “La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano”, en Revista “Reforma y Democracia”, N° 22 (CLAD).
- Isuani, E.** (1993), “Bismark o Keynes: ¿Quién es el culpable?” en Isuani, E.; Lo Vuolo, R. y Tenti Fanfani, E. (Eds), *Estado benefactor. Un paradigma en crisis*, Rústica, 1993.
- Isuani, E. y Nieto Michel, D.** (2002), “La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano”, Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 22. Caracas.
- Majone, G.** (1992), *La hechura de las políticas*. Ciudad de México: Grupo Editorial Porrúa.
- Majone, G.** (1997), Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. En Aguilar Villanueva, L. *La hechura de las políticas*. FCE: Ciudad de México (pág. 341-365).
- Marquez, A. Pereyra, S. Nardacchione, G. y Guerrero, J.C.** (comp.): *Problemas públicos: perspectivas comparadas*. México DF: Instituto Mora de Investigaciones.
- Meny, I. y Thoenig, J.** (1992), *Las políticas públicas*. Barcelona, Ariel.
- Moe, Terry** (2007), “La teoría positiva de la burocracia pública”, en ACUÑA, Carlos (Comp., 2007): *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Argentina.
- Muller, P.** (1998), La producción de las políticas públicas. En Revista Innovar, v.8, n°12. (pp. 65-75).
- Nardacchione, G.; Hemilse Acevedo, M.** (2013), “Las sociologías pragmático-pragmatistas puestas a prueba en América Latina”. En *Revista Argentina de Sociología*, vol. 9-10, núm. 17-18, pp. 87-118.
- O’Donnell, G.** (1979), “Apuntes para una Teoría del Estado”, en “Revista Mexicana de Sociología”, Vol. 40, N° 4
- Offe, C.** (2007), “Democracia competitiva de partidos y estado de bienestar keynesiano. Reflexiones acerca de sus limitaciones históricas”, en Acuña, C. (Comp., 2007): *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Argentina.
- Oszlak, O.** (2008), “Formación Histórica del Estado en América Latina. Elementos metodológicos para su estudio”, en Acuña, C., *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.
- Oszlak, O.** (2006), “Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas”, en Revista “PostData”, Vol. 11.

- Parsons, W.** (2007), *Políticas públicas*. Ciudad de México – Buenos Aires – Madrid: Miño y Dávila – Flacso.
- Pirazán García, J. y Ríos Gallego, S.** (2014), El enfoque argumentativo para el análisis de políticas públicas desde la perspectiva de Frank Fischer. En *Forum Revista del Departamento de Ciencia Política*, n° 6, julio-diciembre, pp. 52-62, Medellín.
- Puello Socarrás, J.** (2007), *La dimensión cognitiva en las políticas públicas. Interpelación politológica*. En *Revista Ciencia Política* N° 3, (enero-junio), pp. 30-57, Bogotá.
- Quéré, L.** (2017), Una introducción a la sociología de la experiencia pública. En *Revista de la Carrera de Sociología* vol. 7 núm. 7 2017, 228 – 263.
- Ramírez, M.** (2010), La antropología de la política pública. En *Revista Antípoda* N°10 enero - junio pp. 13-17, Bogotá.
- Roth Deubel, A.** (2008), “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?” En *Estudios Políticos* (33). Pp. 67-91.
- Roth Deubel, A.** (2014), *Las Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora, Bogotá.
- Saenz de Nanclares, M.** (1999), “Estudio introductorio”, en Peter Wagner et al.: *Ciencias sociales y Estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*, FCE, México.
- Shore, C.** (2010), La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la formulación de las políticas públicas. En *Revista Antípoda* N°10 enero - junio (pp. 21- 49).
- Subirats, J.** (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Surel, Y.** (2008), Las políticas públicas como paradigmas. En *Estudios Políticos* N° 33, (julio-diciembre) (pp. 41-65).
- Thévenot, L.** (2016), *La acción en plural. Una introducción a la sociología pragmática*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Weber, Max** (2004), *Economía y Sociedad*, F.C.E., México.
- Wildavsky, A.** (2018), *The Art and Craft of Policy Analysis*. Steinhausen: Palgrave MacMilan.

1.2

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL TURISMO.
NUDOS CONCEPTUALES PARA SU
PROBLEMATIZACIÓN

Diego Beretta
Yanina Dalmazzo
Fernando Laredo

Introducción

El presente capítulo pretende aportar al incipiente campo científico del turismo que se viene construyendo en el marco de la Universidad Nacional de Rosario, a partir de la aprobación e implementación de la licenciatura en Turismo desde el año 2018. En este marco, desde el equipo de cátedra de Políticas Públicas para el Turismo nos proponemos presentar nudos conceptuales para problematizar las políticas turísticas que aporten a la formación de los profesionales en turismo.

El trabajo está basado en un análisis bibliográfico que se nutre de la propuesta pedagógica de la asignatura¹¹, que se presentan en tres grandes nudos conceptuales: el turismo como política pública; la gestión de las políticas turísticas y la producción de conocimiento para las políticas.

La asignatura Políticas Públicas para el Turismo se dicta en el cuarto año de la licenciatura y se contempla como una continuidad de la cátedra Estado y Políticas Públicas dictada durante el tercer año de la carrera. En este sentido se intenta profundizar y problematizar desde el análisis de políticas públicas la complejidad de las políticas para el turismo, teniendo en cuenta los distintos enfoques teóricos, los actores participantes, los modelos de gestión, el conocimiento y la investigación en el marco del proceso de políticas, como así también las tensiones y nuevas demandas que emergen en la contemporaneidad.

En este marco, se recupera la tradición del enfoque teórico metodológico del análisis de políticas públicas. Desde su nacimiento, considerado a partir de la obra de Harold Laswell, el análisis de políticas públicas se encuentra disputado por distintos enfoques y marcos de análisis, teorías y disciplinas. En este sentido, Cabrero Mendoza (2000) afirma que el derrotero del campo del análisis de políticas públicas no se situó en el desarrollo de una única teoría y de una única disciplina, sino que lo define como «un punto de encuentro entre el conocimiento científico y su aplicación a la solución de problemas públicos, del punto simultáneo de estudio de las políticas y en las políticas (Cabrero Mendoza, 2000:190). Trabajos centrales del campo como los de Aguilar Villanueva (2009), Medellín Torres (2004), Sabatier (2010), Oszlak y O'Donnell (1995) entre otros, recuperan y reconocen los distintos y posibles posicionamientos y abordajes desde una multiplicidad de marcos o enfoques de análisis de políticas públicas. No obstante, resaltan la importancia de no centrarse en un sólo enfoque ya que la multidimensionalidad y multidisciplinariedad de los problemas públicos en el marco del análisis de las políticas públicas requiere distintas «lupas», de muchas capas y muchos puntos cardinales (Aguilar Villanueva, 2009). Y como sostiene Parsons, «la principal tarea del análisis de las políticas públicas es, como lo definió Lasswell, entender la forma en que pueden contextualizarse los problemas y los procesos» (2007:100).

En definitiva, el análisis de políticas públicas busca explorar, entender y explicar el proceso de la política, fundamentalmente el proceso decisorio de las políticas como un proceso político (Aguilar Villanueva, 2009). El término de proceso es utilizado a los fines de no considerar la construcción de una política en forma lineal y evolutiva de acontecimientos, ya que se construye y reconstruye permanentemente (Díaz, 2014), donde se deberá tener en cuenta el contexto, los actores (cambiantes y dinámicos), las relaciones de poder, en síntesis, el régimen político. El análisis de políticas públicas permite entonces «describir el juego político o proceso de formulación de políticas: es decir, el proceso fundamental que da forma a las políticas, las impulsa desde la idea hasta la implementación y las sostiene (o no) a lo largo del tiempo» (Scartascini et al., 2011:2) El estudio y análisis de las políticas públicas de turismo desde el mencionado enfoque no se encuentra en el conjunto de investigaciones más habituales dentro de los estudios de turismo. Si bien se logran encontrar algunos estudios e investigaciones de políticas turísticas situadas con un alto componente descriptivo y/o prescriptivo, son escasos e incipientes los estudios que analicen los procesos políticos de las políticas públicas en el campo del turismo.

Desde este enfoque, problematizar sobre las políticas públicas para el turismo supone un derrotero de complejidades que no siempre son tenidas en cuenta en las investigaciones del denominado campo de investigación del turismo: la relación con la definición y rol del Estado, las definiciones sobre política pública, la propia definición de turismo, los actores involucrados y los modelos de gestión. Complejidades que, sin intentar resolverlas, serán presentadas como nudos conceptuales con el objetivo de aportar al campo académico, al campo de la gestión de las políticas públicas para el turismo, como así también como un desafío en la estrategia pedagógica

11| El presente capítulo recupera las indagaciones conceptuales y teóricas elaboradas en el marco del proyecto de investigación “Rosario Destino Turístico”. Una reconstrucción de las políticas públicas de turismo a escala local (1996-2019)”

en la formación de profesionales del turismo.

Una de las perspectivas más difundidas sobre políticas de turismo es la económica, especialmente el análisis de las actividades turísticas como factor del desarrollo económico (Schenkel y Almeida García, 2015; Velasco, 2011), por lo cual se tiende a situar a la actividad turística predominantemente en el ámbito privado. No obstante, el turismo puede concebirse como una actividad compleja, multidimensional y multidisciplinar. Es así que se constituye a partir de la interrelación de distintas dimensiones (Hiernaux-Nicolás, 2002) como la política, la económica, la geográfica, la sociológica, la institucional, la ambiental, entre otras. En este marco, el Estado (en sus distintas jurisdicciones) juega un papel preponderante por acción u omisión, en la definición de las orientaciones de las políticas destinadas al turismo. Sin embargo, son escasos los estudios desde enfoques politológicos y/o que problematizan desde el análisis de políticas públicas las relacionadas al turismo.

La investigación científica sobre turismo sostiene que es durante la segunda posguerra el momento en que se da un crecimiento estable de la actividad, que permite homologarla como una gran industria a nivel global (Jafari, 2005). Junto a este crecimiento de la actividad, se da inicio a las primeras instancias formales de investigación y producción científica sobre turismo especialmente en Europa (Gemelli, 2020). En este sentido, se destaca la velocidad con la que el turismo fue generando recursos y diversificando las fuentes de negocios, lo que permitió popularizar y hegemonizar así la perspectiva económica como la cuestión estructurante y hasta esencializante del turismo.

Para problematizar la conceptualización de políticas públicas partimos de la idea que una política da cuenta de una particular configuración que asume la relación Estado - Sociedad en un contexto determinado. Es así, que dicha relación asumirá cierta configuración en torno a la consideración de una cuestión o situación problemática. En este caso la cuestión turística o el turismo. Por lo tanto, se requiere realizar una breve mención a la definición de turismo para pensar las políticas públicas. Las definiciones (polisémicas, heterogéneas y de distintos niveles de profundidad) están sujetas a una constante re-conceptualización debido a que, las cuestiones o problemas públicos no se encuentran o descubren de manera objetiva, sino que son construidas y disputadas socialmente por diversos actores en distintos momentos históricos. En este sentido, se recupera la tradición de los enfoques cognitivistas, los cuales reparan en la importancia del conocimiento, ya sea como datos, ideas o argumentos (Weiss, 1999), como marco que conduce un proceso (Witrock, 1999), o para legitimar las decisiones tomadas (Majone, 2005). En definitiva, reconocer y abordar la dimensión cognitiva implica asumir que se disputan sentidos, formas de entender y hacer. El modo en que esas disputas se resuelvan tendrá consecuencias relevantes para las políticas públicas (Beretta et al, 2018).

En las discusiones sobre Turismo, lo primero que emerge como característica principal y problemática es el carácter polisémico del término. El concepto y la significación que se le atribuya al turismo dependen, en primera instancia, de la dimensión cognitiva que los actores disputan.

Una de las definiciones más extendidas globalmente es la expuesta por la Organización Mundial del Turismo (OMT), la cual tuvo como objetivo su utilización de manera homologada en las estadísticas oficiales de turismo a nivel mundial (Velasco, 2005; Schenkel, 2017), que si bien genera valiosa información deja muchas otras dimensiones que configuran el hecho turístico sin analizar. Según la OMT,

“el turismo es un 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 (que pueden ser o bien turistas o excursionistas; residentes o no residentes) y el turismo abarca sus actividades, algunas de las cuales suponen un gasto turístico”¹².

Definir de esta manera al turismo implica poner el foco en los sujetos, especialmente en las acciones que realizan esas personas durante sus viajes que generan dinero, o como sostiene Velasco (2011) el turismo sería por lo tanto lo que hacen los turistas. De esta manera, esta definición resulta insuficiente e inacabada en razón de las distintas esferas y dimensiones en torno al turismo. En este sentido, se recupera la noción de turismo como conjunto de fenómenos y las relaciones que tienen lugar debido a la interacción de los turistas, empresas, gobiernos y comunidad en el proceso de atracción y hospedaje (Velasco, 2011). Dicha definición permite en-

12| Extraído del glosario propuesto por la OMT en <https://www.unwto.org>

tonces el reconocimiento y el protagonismo de distintos actores (tanto individuales como colectivos, públicos, privados y de la sociedad civil) en la estructuración del fenómeno. Una interacción que no supone estar exenta de tensiones y conflictos. De hecho, en la configuración (nunca estable) de las reglas de juego del turismo se activan procesos de disputa según las distintas capacidades, legitimidad, legalidad y poder de los actores. Es así, que lo que prioriza esta definición de turismo no es ya el sujeto (turista) sino el entramado de poder y del proceso decisional que determina las reglas de juego en un contexto histórico determinado.

Turismo como política pública

Tal como se mencionó en la introducción, se reconoce como una de las perspectivas más difundidas sobre políticas de turismo a la que entiende y estudia todo lo relativo a la cuestión bajo la primacía de enfoques prioritarios o exclusivamente económicos. Entre algunos argumentos reconocibles para validar en el presente dicho enfoque economicista encontramos que: prima lo privado en torno al tema -prestadores, destinos y turistas- lo que establece un gran entorno de transacciones y contratos privados; es una industria a escala global de inmensa envergadura que moviliza personas, dinero y genera empleos; se realiza en el tiempo libre u ocioso pero gracias al contar con recursos para erogar por parte de una población que ya ha saldado sus necesidades básicas; es una actividad profundamente dinámica compleja de contener y promover donde las regulaciones pueden y suelen llegar a destiempo.

Pero incluso desde esa perspectiva es una actividad que por su magnitud, diversidad y desarrollo presentes escapa a determinaciones unidireccionales. En este punto debemos agregar que es profundamente dinámica y en ese marco hay diferentes modelos dentro de los cuales el papel del Estado tiene incidencia e incluso se destaca, puesto que, si bien hoy el Turismo sostiene en gran medida aquellos elementos que lo posicionaron como actividad económica, su masificación junto a la ampliación de demandas y expectativas sociales sólo pueden ser abordadas por políticas públicas.

El turismo es un hecho público, tanto desde una perspectiva de los beneficios o rendimientos económicos como desde la amplitud de grupos sociales involucrados en la actividad. Lo que permanece en el tapete son las implicancias de cada perspectiva. Dicho de otro modo, en la actualidad y debido al crecimiento del turismo en pleno siglo XXI donde no se discute ya si el Estado debe o no intervenir en la cuestión (Schenkel, 2017), sino respecto de quienes obtienen beneficios con ello. La propia diversidad de la actividad resuena en diferentes dimensiones que posicionan al Estado en el centro de las conversaciones.

En este contexto estudiar desde la perspectiva de las políticas públicas despliega una escena con mayor complejidad, e implica en gran medida un ejercicio de reconocimiento y valoración de la arena aportando a construir un espacio de legitimidad de mirada y poniendo en discusión su pertinencia. Considerando algunos de estos argumentos pertinentes es que nos emplazamos en el terreno del turismo como una actividad de interés público y desde allí hacia concebir a la política turística como arena específica de poder que debe estudiarse integralmente “la política turística se debe concebir como una política pública sustantiva, que constituye una arena de acción autónoma, con dinámicas diferenciadas y un estilo propio. Junto a otras políticas postmaterialistas, como la cultural, de deporte y, cuando alcance el grado de articulación necesario, lo recreacional, constituyen políticas de ocio” (Velasco González, 2007).

Cabe mencionar que, pensar a las políticas de turismo como un campo autónomo no implica pensarlas de manera fragmentadas o aisladas de otros campos de políticas. De hecho, el turismo es un fenómeno atravesado por una gran cantidad de políticas públicas, aunque no todas hacen foco en él. Algunas diseñadas sin miras en la actividad le afectarán, otras específicamente orientadas a operar sobre el tema le tienen como centro de escena -tanto a actores, como recursos y territorios - y a su vez pueden o no ser aplicadas directamente por los propios Estados. Por otro lado, y desde enfoques más ligados a la gestión, las políticas públicas para el turismo pueden ser pensadas en un proceso de encadenamiento y/o de interconectividad que supone “que el estado de una política se ve determinado por el de otra(s), aun cuando no exista conexión aparente” (García Guzmán, 2021: 103). Dicha determinación la mayoría de las veces surge sin una intencionalidad deliberada, no obstante, debería ser aprovechada para crear entramados de políticas que permitan abordar de manera integral e integrada los problemas sociales contemporáneos caracterizados por su complejidad. Así pues, García Guzmán (2021)

define el entrelazamiento o interconectividad en las políticas públicas como

“un fenómeno que puede ocurrir cuando una o un grupo de políticas interactúan, de forma que el estado de esa o ellas en su conjunto no puede ser descrito sencillamente por la suma de las singularidades de cada una, sino por la manera en que se condicionan mutuamente, incluso cuando están distantes o ubicadas en sectores diferentes. Por lo que, si bien no existe una conexión evidente, al pertenecer a distintas áreas de políticas, sí hay implicaciones directas entre unas y otras.”(103)

Si se traslada específicamente a la cuestión turística, se puede encontrar, en cierta manera, algunos puntos de contacto entre esta idea de interconectividad o entrelazamiento de políticas y lo que proponen Villar (2011) y Morillo Moreno (2011).

Villar (2011), centrado en la perspectiva estatal, sostiene que la complejidad y dinamismo del turismo lo convierten en un ámbito que, además de contar con políticas públicas específicas, termina siendo atravesado e interconectado por una gran cantidad de políticas que teniendo objetivos generales o de otros sectores, pueden terminar confluyendo y atravesando la cuestión turística, impactando positiva o negativamente. Toma como ejemplo de esto ciertas políticas económicas, de transporte, de infraestructura, de comunicaciones, ambientales, laborales, sanitarias, entre las más destacadas.

En cuanto a Morillo Moreno (2011), quién se centra desde una perspectiva del turista, introduce conceptos como *Producto Turístico* y *Concepción sistémica del Producto Turístico*. En su argumento, sostiene que el Producto turístico se compone por todos los servicios y bienes que rodean a una experiencia turística (el alojamiento, las comunicaciones, la gastronomía, la atención sanitaria, etc.), que no necesariamente están dirigidos exclusivamente a esa experiencia, pero la condicionan fuertemente al determinar los vínculos con la comunidad local. Mientras que la Concepción sistémica del Producto Turístico, sin apartarse de lo anterior, pero ahora enmarcado dentro de una perspectiva analítica mucho más alineada a la que plantea García Guzmán (2021), permite explicar cómo los “elementos, funciones y demás componentes que, con influencia recíproca, interactúan en el fenómeno turístico” (Morillo Moreno, 2011: 151-152).

Otro punto que permite problematizar las políticas públicas en relación al contexto, los actores y las relaciones de poder es el enfoque del referencial propuesto por Pierre Müller. Dicho autor, ofrece una definición de política pública “como un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aún entre un sector y la sociedad global. Se dirá que el objeto de una política pública es la gestión de una relación global-sectorial” (Müller, 2002: 48). Esto es central ya que la relación global-sectorial además de ser el objeto de las políticas, es decir, intentar resolver algún problema público poniendo en marcha alguna intervención, aparece como la variable clave que determina las condiciones para la elaboración de una política. Cabe destacar que Müller se sitúa en los paradigmas cognitivos de las políticas públicas, desde los cuales se sostiene que un problema público objeto de una política es construido por distintos actores mediante una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir (Muller, 2002: 73). Es a esa imagen la que va a definir como el referencial de la política pública. Dicho referencial, está “constituido por un conjunto de normas prescriptivas que dan su sentido a un programa político, al definir criterios de selección y modos de designación de los objetivos... se trata de un proceso cognitivo cuya función será entender lo real limitando su complejidad” (Müller, 2002:74)

Llevado al campo de las políticas turísticas, el enfoque del referencial permite problematizar la disputa entre distintos actores, sus capacidades de incidir en la comprensión y construcción del campo o sector turístico, lo cual determinará la forma en que estructurarán los modos de intervención sectorial sobre la realidad global a través de políticas sectoriales. El diseño e implementación de una política para el turismo no solo comprende la definición de un conjunto de acciones sistemáticas, sino que implica, desde el enfoque del referencial, transformar los imaginarios sobre el sector turístico en un contexto y en un tiempo determinado. Es así, que una política pública puede ser considerada como la transformación específica del sector, pero supone también una transformación política de la sociedad. En definitiva, uno de los principales aportes de problematizar las políticas públicas para el turismo desde el enfoque del referencial es la posibilidad de potenciar la dimensión política de las políticas públicas, opacada en muchos momentos por la gran difusión de los enfoques positivistas que

privilegian el análisis de la racionalidad de los actores.

La última dimensión que cierra el nudo conceptual para pensar las políticas públicas para el turismo es la incorporación en el análisis de la perspectiva de género. En las últimas cuatro décadas viene creciendo el interés, tanto desde el campo académico como desde la gestión pública, de hacer foco en las desigualdades de género, observando sus implicancias materiales y simbólicas sobre los trayectos de vida de mujeres, pero también de personas LGBTIQ+.

En el caso del turismo este interés cobra particular relevancia por la concepción extendida del rol estratégico del sector en la promoción de la igualdad de género, avalado por el hecho de que gran parte de la fuerza de trabajo turístico son mujeres. La cuestión radica entonces, en preguntarse sobre las condiciones en que ese trabajo tiene lugar, la calidad de los ambientes en que se desarrolla y los roles o tareas ejercidos con primacía por las mujeres en el sector.

Superar la dimensión aditiva en la que gravitan las acciones relativas a la cuestión de género implementadas en el sector privado, pero especialmente en el público, exige observar de cerca las políticas públicas sensibles al género y la recurrencia a la clasificación propuesta por Ana Laura Rodríguez Gustá (2008) constituye una base ineludible para cualquier pretensión en ese sentido. Como en todo proceso de políticas, la definición de lo que se entiende por género, la forma en que se problematice y las alternativas de acción implementadas en el campo turístico llevan a una variación sustancial de las políticas públicas, lo que Rodríguez Gustá (2008) va a clasificar y describir bajo cuatro categorías: *de acción afirmativa, para las mujeres, con perspectiva de género y de transversalización de género* (en inglés *gender mainstreaming*).

Las *políticas de acción afirmativa o positivas*, sostiene Gustá (2008), tienen por objeto ampliar el acceso y participación de las mujeres en los círculos decisorios (en el ámbito público/estatal pero también en la esfera privada/social), partiendo de la premisa de que esa escasa presencia resulta de un sistema sexo genérico que afirma estereotipos y roles jerarquizados donde a las mujeres se les asigna atributos desvalorizados socialmente (Ridgeway y Correll, 2004, como se citó en Rodríguez Gustá, 2008). En este contexto, el Estado tiene la responsabilidad y obligación de asegurar su acceso a los espacios de toma de decisiones, tarea que se cristaliza, usualmente, mediante disposiciones normativas específicas (ley de cupos, de paridad, beneficios impositivos a empresas).

Las *políticas para las mujeres*, por otra parte, pretenden mejorar y facilitar la inserción de las mujeres en el espacio público mientras desarrollan las tareas de cuidado en el ámbito privado. Entienden que la división sexual del trabajo genera una brecha de género que debe ser compensada mediante cambios en la legislación laboral y educativa, mejorando las condiciones para esa doble inserción, dejando al margen cualquier intento por hacer partícipes a los hombres en la gestión de los hogares y familias. (Rodríguez Gustá, 2008)

En lo que respecta a las *políticas con perspectiva de género*, Gustá (2008) plantea que también parten de la división sexual desigual del trabajo, pero a diferencia de las anteriores entienden la construcción histórica de esa división entre lo público como algo esencialmente masculino y lo privado como femenino. Bajo ese marco de referencia, estas políticas se orientan a transformar las relaciones jerárquicas de género distribuyendo los “recursos materiales y simbólicos con el fin de ampliar las oportunidades de elección de las mujeres” mediante “acciones concernientes a los derechos de las mujeres, la democratización de las familias y las responsabilidades domésticas compartidas” (Di Marco, 2005, como se citó en Rodríguez Gustá, 2008: 113).

Finalmente, las *políticas de transversalización de género*, surgen de la concepción de los Estados como generizados y sexualizados, (re)productores y perpetuadores de las desigualdades de poder entre hombres y mujeres (Rodríguez Gustá, 2019). El objeto de estas políticas radica en abordar esos sesgos de género cristalizados institucionalmente y reproducidos en sus intervenciones en la sociedad, a partir de la incorporación del principio de igualdad de género como dimensión central de todas las políticas públicas más allá del sector en el que se enmarcan. En cierta forma, la transversalización consiste en un doble movimiento en el Estado, *hacia dentro* con la revisión de sus propias configuraciones estructurales, y *hacia afuera*, mediante la formulación e implementación de políticas que trastocan el orden de género vigente. Por eso, este tipo de políticas atraviesan e incorporan a los varones como sujeto de las intervenciones en la medida que no hay modificación de la vida de las mujeres si se niega o no se reconoce a una de las partes que hacen a la base binaria sobre la que se estructuran

las relaciones de género. (Rodríguez Gustá, 2008)

Mediante estas categorías propuestas por Rodríguez Gustá (2008), el desafío se encuentra en desarrollar y fortalecer el ojo crítico de los profesionales del turismo, potenciando su capacidad de observación sobre las políticas turísticas sensibles al género y por ende favoreciendo no sólo la comprensión de los efectos reales que tendrán sobre el orden de género vigente, sino también promoviendo la formulación e implementación de acciones con mayores grados de incidencia en la promoción de la igualdad de género en el turismo en particular y la sociedad a nivel global.

Gestión de las políticas turísticas

A lo largo de la historia diversas disciplinas como la filosofía, la economía, el derecho, la ciencia política, por mencionar algunas, se han esforzado por conceptualizar al Estado. En cierto modo su devenir histórico fue acompañado por un proceso reflexivo en el que numerosos teóricos buscaron (y aún lo hacen) definir y determinar las funciones de una *institución* que llegó para quedarse.

Es evidente que las respuestas construidas fueron variando según los lentes conceptuales utilizados y el momento histórico en que tuvieron lugar. Sin embargo, parafraseando a Roth Deubel (2014), las preguntas a responder son siempre las mismas: *qué y cómo* hace el Estado, pero también implícita e indisimuladamente *cuánto y hasta dónde* puede o debe hacerlo. Aunque parezcan preguntas simples, la variación de las respuestas se encontrará en estrecha correspondencia con un debate ideológico de implicancias políticas que esconde tras de sí la posición de prevalencia en la relación Estado-Sociedad y junto a ello, la frontera entre lo público y lo privado.

Las políticas públicas cobran sentido en tanto expresión dialógica en esa relación del Estado y la sociedad, expresión que asume caracteres de conflicto, negociación, cooptación o concertación según la cuestión a abordar, los actores intervinientes y las reglas de juego imperantes. Las políticas públicas son el “Estado en acción” (Roth Deubel, 2014) pero no en abstracto, sino sobre una determinada estructura de arenas que le da sentido y significancia.

Concebidas de esta manera, se imprime en su conceptualización un dinamismo que permite entenderlas sólo situadamente. La dimensión temporal y contextual de las políticas públicas expresa el constante *fluir* de actores sociales y estatales que entran, salen e incluso son expulsados a lo largo de todo el proceso social que va desde el surgimiento de la cuestión hasta su resolución (Oszlak y O’Donnell, 1995). De allí la importancia de analizar las políticas incluyendo la dimensión actoral: quiénes son los más relevantes, por qué lo son, en qué momento, qué racionalidades poseen, qué recursos movilizan, etc.

Ahora bien, en esa compleja constelación de actores, el Estado aparece como uno más pero no como uno cualquiera. Si bien se reconoce que la posición de los actores sociales en ese juego de poder no es equivalente y su relevancia dependerá de la capacidad de movilización de recursos considerados estratégicos en la cuestión que los convoca, el Estado posee determinados atributos que convierten sus tomas de posición en jugadas que reordenan el tablero:

“(...) su capacidad de: (1) externalizar su poder; (2) institucionalizar su autoridad; (3) diferenciar su control; (4) internalizar una identidad colectiva. La segunda implica la imposición de una estructura de relaciones de poder capaz de ejercer un monopolio sobre los medios organizados de coerción.” (Oszlak, 1978:5-6)

Por lo antedicho, la cuestión relativa al *cómo hacer* del Estado expresado en los modelos de gestión burocrática, de la Nueva Gestión Pública (NGP) y de la Gobernanza, constituyen un punto de observación ineludible para comprender el proceso de políticas públicas a la que no queda ajeno el campo del turismo.¹³

Entendidos como un “espacio de mediación” entre los procesos macro y la vida cotidiana de la población” (Chiara y Di Virgilio, 2017: 60), los modelos de gestión mencionados expresan la diversidad que asume la puesta en funcionamiento de las agencias estatales en la consecución de determinados objetivos, con un cúmulo

13| Si bien, se reconoce que de manera reciente, han comenzado a cobrar relevancia los modelos de gestión de Gobierno Abierto y de Gobierno electrónico, sostenemos que aún resta un largo camino para su cristalización en el aparato estatal.

limitado de recursos y a través de actividades específicas en un contexto global de interacciones con actores no estatales que poseen intereses disímiles y concentran diversos grados de poder.

En ese sentido, los modelos de gestión Burocrático, de NGP y de Gobernanza deben ser entendidos como categorías analíticas que en el acontecer de la vida estatal se solapan, entrecruzan e incluso entran en conflicto. No se trata de modelos evolutivos de superación mutua y mucho menos de sustitución, sino lógicas concomitantes en el aparato estatal, con posiciones de predominancia según la agencia estatal, el área jurisdiccional y los roles y funciones del personal interviniente.

Esto supone la existencia de potencialidades y límites para cada uno de ellos, contrariando los discursos que colocan al modelo burocrático como fuente de todos los males y sobre los que se asentaron (y promovieron) la NGP y la Gobernanza. Esto es importante porque en el campo del turismo se ha venido instalando, mediante discursos políticos, pero también académicos, el ideal de la gobernanza como el único modelo deseable para la gestión pública del mismo.

Al igual que en cualquier otra arena de políticas, en el turismo gravitan multiplicidad de actores estatales y no estatales con intereses, recursos y estrategias de acción predominantes que conforman posiciones de poder disímiles. Situar a la gobernanza como un modelo ideal en la gestión operativa de políticas turísticas, poniendo el foco de manera exclusiva en los aspectos positivos, implica desconocer el carácter conflictivo de las relaciones que tienen lugar alrededor de la actividad turística; al tiempo que oscurece el hecho de que existen una gama no menor de objetivos de políticas que no pueden ser alcanzados mediante las lógicas de participación y apertura ciudadana que este modelo presupone.

Así, la observancia de las potencialidades y límites de los modelos Burocrático, de la NGP y de la Gobernanza en la gestión de políticas turísticas nos permite comprender la propia utilidad de los mismos en función de los objetivos a alcanzar, las temáticas a abordar, los recursos disponibles y los actores estatales y no estatales convocados. De esta manera, en el proceso de formación de los profesionales del turismo, la cuestión radica en reflexionar sobre la dimensión material (e instrumental) de los modelos, construyendo una base a partir de la cual se piensen y planifiquen las políticas turísticas desde posiciones apartadas de los supuestos peyorativos o idealizantes.

A su vez, el estudio de los modelos de gestión nos permite dar cuenta de cómo fueron construyéndose, a lo largo de la historia, las políticas turísticas a medida que se iba corriendo el foco del Estado con su lógica burocrática, hacia el Mercado con lógicas gerenciales y la Sociedad Civil, con lógicas más participativas y democráticas. Es decir, cómo fueron cobrando relevancia los actores no estatales en la participación e incidencia sobre el direccionamiento de las políticas turísticas y con ello “la evolución del turismo como asunto público” (Schenckel, 2017:74).

La producción de conocimiento para las políticas públicas de turismo

Desde hace no mucho tiempo, el turismo ha venido concertando el interés de diversas áreas de las ciencias sociales, al punto tal que actualmente nos encontramos discutiendo sobre el carácter interdisciplinar de este campo de estudio en formación.

Ahora bien, fueron intereses prácticos los que colocaron al turismo como punto de observación académica, fundamentado en la centralidad de este sector para la economía local, nacional e internacional. Así, desde la década del 40 con los primeros institutos de enseñanza de turismo creados en Suiza, la producción académica orientó sus esfuerzos en comprender mejor esta actividad para evaluar y promover su contribución a la economía (Gemelli, 2020).

Si bien desde hace ya un tiempo ha ido creciendo el estudio del turismo desde otras corrientes disciplinares como la geografía, la sociología, la política, la antropología, etc.; es importante reconocer la potencia que aún tiene el enfoque económico del turismo, al punto de que es un debate vigente entre aquellos teóricos que sostienen que el turismo es un *sector de la economía*¹⁴ y otros que tímidamente comienzan a dar forma a su presentación como “arena de acción autónoma” (Velasco González, 2011) caracterizada por las propias parti-

14| Ejemplos de teóricos de esta corriente son presentados por Erica Schenckel (2017): Vicente Monfort Mir; Barroso Gonzalez y Flores Ruiz, entre otros/as.

cularidades de la interdisciplinariedad que el fenómeno implica. (Schenckel, 2017:76-79)

Este debate no es menor y el reconocimiento de su vigencia en la actualidad, permite dar cuenta de su reflejo material en la organización administrativa de los Estados. Visto de esta manera, el conocimiento no sólo tiene un carácter instrumental, sino que se presenta como una arena de poder en disputa por los actores públicos y privados que intervienen a lo largo del proceso de políticas públicas turísticas:

“El conocimiento experto está, efectivamente, elaborado para ser aplicado. No obstante, (...) al mismo tiempo que orienta la acción política, económica o social, el conocimiento experto legitima (y moraliza) un curso de acción; (...) lejos de ser neutral, ayuda a moldear a las organizaciones e instituciones que se sirven de él. (...) el conocimiento experto no sólo es usado, sino que actúa de forma paralela al poder político, económico y social.” (Morresi y Vommaro, 2011:24)

Parafraseando a De Sousa Santos (2010), esto nos lleva a pensar no sólo sobre su producción, circulación y utilización, sino también sobre quiénes forman parte de cada uno de los engranajes que hacen al conocimiento en (y de) las políticas públicas turísticas. En ese sentido, pensadores como Sergio Morresi y Gabriel Vommaro (2011), a través de conceptos como *conocimiento experto-expertos-expertise* nos permiten profundizar en el cómo de la interrelación entre el conocimiento, las políticas públicas turísticas y los actores involucrados en ellas.

Morresi y Vommaro (2011) sostienen que contrario a lo que se suele creer, el conocimiento experto no es sinónimo de conocimiento académico y los expertos no son tales por el saber técnico que poseen a partir de la disciplina científica o campo profesional al que se encuentran ligados, sino más bien es el resultado de un proceso de legitimación surgida de su circulación constante por los espacios universitarios, estatales, empresariales y de la sociedad civil donde los aspectos discursivos cobran una relevancia fundamental.

De esta manera, el “saber experto” (Morresi y Vommaro, 2011) no se reduce al adquirido mediante credenciales académicas, sino que involucra el conocimiento generado reflexivamente “desde la acción” y “desde la práctica” (Schön, 1998) de los profesionales en su interacción con otros actores en los diferentes contextos sociales, institucionales y políticos; y la categoría de “experto” (Morresi y Vommaro, 2011) de un actor, deviene de su capacidad para moverse con cierta autonomía en los campos del poder, participar del juego político e incidir en la producción de bienes materiales y simbólicos a partir de su “saber técnicamente fundado” (Morresi y Vommaro, 2011).

En el caso del turismo, el rol de los profesionales en la producción de conocimiento cobra particular relevancia frente a la escasa producción teórica en la materia. Como bien sostiene Schön (1998), la cuestión está en jerarquizar la capacidad de reflexionar a partir de las acciones y prácticas para la producción de un conocimiento que nos permita abordar la incertidumbre y la complejidad de las cuestiones turísticas e intervenir en la construcción de los problemas y las alternativas de solución posibles que allí surjan.

Ahora bien, para llevar adelante la tarea de “encuadrar” los problemas turísticos en un contexto caracterizado por la diversidad de miradas y la inconmensurabilidad de la información existente, es necesario contar con herramientas metodológicas que permitan ordenar y estandarizar el proceso de investigación y análisis tales como el Ábaco de Régnier, el Diagnóstico estratégico (DAFO), la Matriz de Impactos Cruzados, el Método de Escenarios, etc.

Estos instrumentos y técnicas utilizados individual o combinadamente, nos permiten observar con un mayor grado de detalle nuestro objeto de análisis y su selección estará sujeto al problema de investigación a abordar y la información a obtener. Para evitar caer en la tentación de imponer a todo objeto de estudio una misma herramienta, la referencia a “el sueño del clavo y el riesgo del martillo” de Michel Godet (2000) nos recuerda que el instrumento depende de los fines de la investigación y el rol de quien investiga.

Para un campo de estudio reciente como el turismo, avanzar sobre estos aspectos no es algo menor en tanto permite superar la escasa producción académica especializada en la materia, al tiempo que interpela a los profesionales del sector a producir conocimiento que, más allá de los intereses prácticos, vaya sentando las bases de los fundamentos teóricos del campo turístico en nuestro país, pero también en Latinoamérica.

Se trata al fin de cuentas de una oportunidad única para avanzar sobre lo que De Sousa Santos (2010) denomina como “pensamiento posabismal”, utilizando y produciendo conocimiento desde y a partir de la singularidad de nuestros “Sures”. La propia multidisciplinariedad del fenómeno, abre la puerta a un pensamiento decolonial que opera a través del diálogo de miradas, símbolos, lenguas es decir a la generación de conocimiento desde la “ecología de saberes” (De Sousa Santos, 2010), dejando atrás lo que hasta entonces viene siendo dominado por el pensamiento occidental moderno de características fuertemente economicistas. ♣

Bibliografía

- AAVV (S/F), “Dossier de herramientas para el análisis de actores”, Cátedra de Análisis de Políticas Públicas, FCPOLIT, UNR.
- Aguilar Villanueva, L. F.** (2009), “Marco para el análisis de las políticas públicas”, en Mariñez Navarro, F. y Gaza Cantú, V. (comps.) *Políticas públicas y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. Editorial Porrúa / EGAP, México.
- Alonso, L. y Fernández Rodríguez, C.** (2016), “La burocracia neoliberal y las nuevas funciones de las normas”, en Encrucijadas, *Revista Crítica de Ciencias Sociales*, España.
- Beretta, D.; Galano, N. y Laredo, F.** (2018). *Cartografía de políticas públicas de juventudes. Reflexiones a partir de sus configuraciones en Rosario*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Cabrero Mendoza, E.** (2000), “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. IX, pp. 189-229.
- Chiara, M. y Di Virgilio M. M.** (coord.), *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2017
- De Sousa Santos, B.** (2010), *Para Descolonizar Occidente: más allá del conocimiento abismal*, Cap 1 y 2. CLACSO, Prometeo Libros.
- Díaz, C.** (2014), “Introducción”; en Díaz, C.; Galano, N. y Curti, G. (comps.) *Miradas de Políticas Públicas. Cómo se enseña y aprende el análisis de políticas en América Latina*. Facultad de Ciencia Política y RRII, Grupo Política y Gestión.
- García Guzmán, M.** (2021), “Paradigmas novedosos de las políticas públicas: hacia un enfoque de interconectividad. En ¿Hackear lo público? Innovación en la gestión pública. CLAD.
- Gemelli, A.** (2020), “La investigación en turismo: algunos antecedentes en la materia”, en *Revista Aportes y Transferencias, Tiempo libre, turismo y recreación*, Vol 18, FCEyS, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Godet, M.** (2000), “La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. Problemas y métodos”, Francia – España.
- Hiernaux-Nicolas, D.** (2002), “¿Cómo definir el turismo? Un repaso disciplinario”. *Aportes y Transferencias*, 6(2), 11-27.
- Jafari, J.** (2005), “El Turismo como disciplina científica” en *Política y Sociedad*, Vol. 42 Núm. 1: 39-56
- López, A.** (2002), “La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual”; Doc. Nº 68, Serie I, Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, INAP, Argentina.

- Majone, G.** (2005), *Evidencia, Argumentación y persuasión en la formulación de políticas*; Fondo de Cultura Económica, México.
- Mayntz, R.** (2001), “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. *Revista CLAD Reforma y Democracia* N°21, Caracas.
- Medellín Torres, P.** (2004), *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Serie Políticas Sociales, CEPAL, Santiago de Chile.
- Morillo Moreno, M.** (2011), “Turismo y producto turístico. Evolución, conceptos, componentes y clasificación”. En *Visión Gerencial*, (1),135-158, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Morresi, S. y Vommaro, G.** (2011), “Los expertos como dominio de estudio socio-político”, en Morresi, S. y Vommaro, G. (Comps.), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, Editorial Prometeo, Buenos Aires.
- Müller, P.** (2002), “Las políticas públicas”, Universidad Externado de Colombia.
- Roth Deubel, A. (2014), *Políticas públicas. Formulación implementación y evaluación*. Ediciones Aurora, Bogotá.
- Scartascini, C.; Spiller, P.; Stein, E. y Tommasi, M.** (2011), “¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas”; en Scartascini, C.; Spiller, P.; Stein, E. y Tommasi, M. (eds.), *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Washington, BID.
- Schön, D.** (1998), *El profesional reflexivo. Como piensan los profesionales cuando actúan*, Caps. I y II. Paidós, Barcelona.
- Subirats, J.** (1992), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Capítulo V: “El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas”, Ministerio para las Administraciones Públicas, España.
- Oszlak, O.** (1978), “Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio”, *Estudio CEDES*, Volumen 1, N°3, Buenos Aires, Argentina.
- Oszlak, O. y O’Donnell, G.** (1995), “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Redes*, vol. 2, núm. 4, pp. 99-128. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Parsons, W.** (2007), “Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas”, Miño & Dávila, coeditado con FLACSO-México. 1ª edición.
- Rodríguez Gustá, A. L.** (2008), “Políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención”, en *Revista Temas y Debates*, UNR.

- Sabatier, P.** (2010), “Se necesitan mejores teorías”; en Sabatier, P. (ed.) *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Proyecto Modernización del Estado: Buenos Aires. (Traducción de la versión publicada en 2007 por Westview Press).
- Schenkel, E. y Almeida García, F.** (2015), “La política turística y la intervención del Estado. El caso de Argentina”; en *Perfiles Latinoamericanos* |vol. 23 | núm. 46 |pp. 197-221. FLACSO México.
- Schenkel, E.** (2017), *Política turística y Turismo Social. Una perspectiva latinoamericana*. Cap. 2: “El turismo como política pública”. CICCUS / CLACSO.
- Spinelli, H.** (2017), “Gestión: prácticas, mitos e ideología”, En *Revista Salud Colectiva* 13(4), Universidad Nacional de Lanús, Argentina.
- Subirats, J.** (1992), “El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas”, en *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Cap. V, Ministerio para las Administraciones Públicas, España.
- Velasco González, M.** (2005), “¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004)”, en *Política y Sociedad*, Vol. 42 Núm. 1: 169-195
- Velasco González, M.** (2011), “La política turística. Una arena de acción autónoma”; en *Cuadernos de Turismo*, N° 27; pp. 953-969. Universidad de Murcia.
- Velasco González, M.** (2014), “Gobernanza turística: ¿Políticas públicas innovadoras o retórica banal?”, en *Cuaderno Virtual de Turismo*. Edição especial: Hospitalidade e políticas públicas em turismo. Rio de Janeiro, v. 14, supl.1.
- Velasco González, M.** (2016), “Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo”; en *PASOS Revista de Turismo y patrimonio cultural*, Vol. 14 N.º 3. Special Issue Págs. 577-594.
- Vigier, P.; Dos Santos, M., y Tantalean, J.** (1998), “La acción política de gobierno. Metodología de programación y gestión estratégica”, Serie Relaciones gobierno-sociedad, Documento N° 13, RLA/91/031, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo– RBLAC, Santiago de Chile y Asunción de Paraguay.
- Villar, A.** (2011), “Políticas públicas en turismo”, en Wallingre y Villar (Comps.), *Desarrollo y gestión de destinos turísticos. Políticas y estrategias*. Editorial Universidad Nacional de Quilmes.

2

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO DESDE EL MARCO NORMATIVO

2.3

LA LEY NACIONAL DE TURISMO
ESTUDIANTIL N° 25.599

Brenda López

Introducción

En este trabajo nos proponemos abordar la Ley de turismo Estudiantil, N° 25.599, sancionada en Argentina en el año 2002, desde el concepto de política pública, que Oszlak y O'Donnell, (1976) definen como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil”. Podemos decir que dicha ley es una política pública y que la misma “no es un acto reflejo, ni una respuesta aislada, más bien un conjunto de iniciativas y respuestas manifiesta...en un momento histórico y en un contexto determinado que permite inferir la posición del Estado frente a la cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad” (Oszlak y O'Donnell, 1976). El objetivo de esta ley es dar un marco regulatorio al turismo estudiantil ya que se venían dando situaciones problemáticas en la actividad que hacía evidente la necesidad de una toma de posición por parte del Estado en la cuestión. La autoridad de aplicación fue el entonces Ministerio de turismo, cultura y deporte (actual Ministerio de turismo) y establece en su artículo N° 2 que por turismo estudiantil se entiende:

- a) Viajes de estudios: Actividades formativas integradas a la propuesta curricular de las escuelas, que son organizadas y supervisadas por las autoridades y docentes del respectivo establecimiento;
- b) Viajes de egresados: Actividades turísticas realizadas con el objeto de celebrar la finalización de un nivel educativo o carrera, que son organizadas con la participación de los padres o tutores de los alumnos, con propósito de recreación y esparcimiento, ajenos a la propuesta curricular de las escuelas y sin perjuicio del cumplimiento del mínimo de días de clase dispuesto en el calendario escolar de cada jurisdicción educativa.

En el análisis de esta política daremos cuenta de sus características, los actores involucrados, tiempo, espacio y contexto donde surge y se desarrolla la misma. También analizaremos dicha política desde la noción de “ciclo de las políticas públicas” orientado a ordenar las actividades detectables en el curso del proceso de las políticas públicas, considerando las siguientes fases: Iniciación, formulación, implementación y evaluación. Vale aclarar que la sucesión de las fases no es una lógica lineal, secuencial, que ordena en el tiempo la aparición de tareas, sino que es una herramienta metodológica que nos da la posibilidad de ordenar la complejidad de los procesos de producción de las políticas, descomponiendo el objeto de estudio en elementos más simples sin perder la visión de conjunto, las características generales y complejas del proceso mismo.

Es un tema conocido que el “Turismo Estudiantil” en uno de los temas que más inconvenientes trae tanto a usuarios al momento de contratar y disfrutar del servicio como a los destinos donde se llevan a cabo, porque que algunas Agencias (organizadoras y comercializadoras de dichos viajes) no cumplen con los contratos y no tienen responsables al existir un vacío legal al respecto. Nos ocuparemos de la modalidad de “viaje de egresados” que es la que ha concertado la mayor atención por parte de la opinión pública en general y por la de funcionarios de turismo y legisladores. Ello por la importancia que fue adquiriendo el turismo estudiantil sobre todo de los viajes de egresados, los cuales a partir de la década del '70 se volvieron masivos. La ciudad de San Carlos de Bariloche es el destino elegido por los alumnos que finalizan el ciclo secundario. El viaje de fin de curso puede verse como un fenómeno sociocultural que constituye una tradición para los actores involucrados, adolescentes, que culminan una etapa de su vida y lo celebran. En este complejo proceso social, se evidencian una serie de conflictos, donde se verá evidenciada la posición de los actores involucrados para transformar la realidad.

Tomando la idea de “ciclo” de las políticas públicas tomaremos las siguientes fases: Iniciación, formulación, implementación y evaluación de la política pública, para ordenar el proceso complejo por el cual se llega a la Ley de turismo estudiantil, N°25.599.

El ciclo se iniciaba a finales de Siglo XX, en un contexto de desregularización, crisis económica y un estado neoliberal donde la actividad se regía por el mercado siguiendo directrices técnicas de organismos internacionales con la idea de que lo político hacía ineficaz la política. En este marco había varias empresas de turismo estudiantil que contaban con prestigio en el mercado argentino de estos tipos de viajes y poseían una infraestructura para cubrir satisfactoriamente los servicios, como lo eran Turismo Rio de la Plata S.A. y Lapa Estudiantil S.A (Casanova Ferro, et al.2007). “El turismo desde su génesis ha seguido la lógica del capitalismo,

modelo de desarrollo centrado en la visión de “Industria turística” basado en la apropiación, por acción u omisión, de lugares estratégicos para su desarrollo hasta agotar o deteriorar los mismos mediante una explotación intensiva. Esta situación se manifiesta en infraestructuras mal resueltas, falta de regulación de servicios, inadecuada puesta en valor de los atractivos, el negocio inmobiliario inescrupuloso, por mencionar algunos aspectos” (Bosch y Merlí, 2014). Ante la crisis económica, se dan una serie de incumplimientos en los servicios, como la cancelación de viajes por buses en mal estado, cancelación de plazas hoteleras por problemas con los trabajadores y lo más relevante accidentes en ruta donde muchos estudiantes resultan heridos. Se da una gran preocupación por parte de los padres de estudiantes, por la integridad física de los contingentes, ya que se venían dando consecutivos accidentes durante los viajes, que daban cuenta de la desprotección que tenían los pasajeros, para la cual no había responsables por falta de regulación, y el punto de inflexión fue un trágico choque que causó la muerte de cuatro estudiantes y un coordinador, durante el transcurso de un viaje de egresados en la ciudad de S. C. de Bariloche. El tema fue adquiriendo características significativas, tomando gran notoriedad pública hasta proyectarse en el escenario político nacional ingresando en la agenda de varios legisladores y en la del Presidente de la Nación (Dr. Eduardo Duhalde); ya que fue requerido no solo por los padres, representantes legales de los jóvenes estudiantes, sino también por el Consejo Municipal de Bariloche para que se gestione en la resolución del conflicto.

Como expresa Subirats (1989) “considerar una cuestión como asunto público a resolver y la puesta en marcha de vías de solución, suele depender en buena parte del número de gente afectada por el problema y las medidas de solución, el grado de agregación de los intereses afectados y su nivel y tipo de organización”, ya que no toda cuestión que aparece en la sociedad como problematizada logra constituirse en objeto de una política pública. Cada implicado aportará visiones diferentes del problema, ya que no existen problemas “objetivos”, sino que requiere de la percepción de actores que se planteen la cuestión y en este acto expresan sus ámbitos de pertenencia, en el cual no todos tienen la capacidad de problematizar porque no disponen de los recursos necesario para poder hacer visibles sus prioridades. Sin embargo, el Estado como actor clave en este proceso social, será quien lo defina. El sistema turístico es una arena de conflictos que se enmarca en un proceso social tejido de interacciones, suele creerse que los que hacen el sistema turístico son de la esfera privada (agencias, restaurantes, transporte) pero su oferta principal, los recursos naturales y culturales, materia prima del turismo, son de gestión pública (local, provincial o nacional), como también la infraestructura, equipamiento y servicios que complementan esos recursos. “Los vínculos relacionales entre turistas y residentes de un destino de viaje son sostenidos por esta estructura de naturaleza pública y privada que es determinante en el desarrollo de la actividad turística” (Schenkel y Ercolani). Hasta aquí podemos diferenciar a varios actores involucrados: Los estudiantes y sus representantes legales-padres o tutores-, las Agencias organizadoras o comercializadoras de los viajes, los trabajadores del sector, las Autoridades de turismo locales de S. C. de Bariloche, las Autoridades Nacionales.

Los actores afectados o mejor sus padres como representantes legales, ya que son estudiantes muchos menores y el Consejo Municipal de la ciudad de Bariloche, institución estatal del destino, se movilizaron exigiendo al Ministerio de turismo, cultura y deporte de la nación y al poder legislativo una respuesta ante los acontecimientos. Tomaron un curso de acción para activar la decisión pública, exigiendo una toma de posición del Estado en esta situación problemática en la que los estudiantes (sus hijos) y el destino se encontraban desprotegidos. Por su parte el sector privado que en este caso está compuesto por las Agencias de viaje no se hacían responsables de tales cuestiones, y argumentaban que las rutas estaban en mal estado y por la crisis económica no podrían cumplir con los contratos. Luego que el asunto se hizo público y las demandas por parte de los actores afectados tomaron fuerza, sumado a la presión de la prensa, el Estado toma posición e incorpora la cuestión en su agenda para ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y sobre todo tratable para el gobierno.

La formación de la Agenda pública tiene tres características fundamentales que permiten que un determinado tema reciba la atención necesaria de los poderes públicos: valorar el grado de apoyo del tema y el impacto general de la cuestión, valorar su nivel de impacto sobre la realidad y viabilidad de la situación previsible. Así el poder público establece prioridades otorgándole status de “problema público” a determinados temas, demostrando así cuál es la percepción pública en este momento sobre “lo que se debe resolver”. La definición

de los problemas no es poco significativa, ni neutral, tiene que ver con la ideología del gobierno y el contexto donde están dados. Como expresa Vila, “la estructura de autoridad política y sus manifestaciones institucionales inciden de manera relevante en el modo en que las políticas son producidas y ejecutadas” y en la misma medida el tipo de actores intervinientes y sus acciones y capacidades de movilizar recursos van a definir la política.

Si bien en un primer momento el problema parecía ser la mala infraestructura vial de los destinos, y cuestiones económicas del momento histórico, desconocemos si se plantearon alternativas de solución a esta cuestión, también desconocemos si la definición del problema fue de consulta amplia ya que, de la definición del problema, surge la esencia de la política. El problema fue construido como la falta de regulación de las agencias que prestaban servicios de turismo estudiantil, ya que estas no cumplían con lo pactado, ni con medidas de seguridad necesarias para la integridad de los contingentes. Es así que en el año 2002 fue sancionada la Ley de turismo estudiantil, N°25.599, proyecto presentado por la Diputada Mabel Gómez de Marelli y otros, para dar un marco regulatorio a este tipo de turismo y dar protección al usuario. La cuestión relevante de la ley fue la obligatoriedad para las agencias de viajes que ofrecen los viajes de “turismo estudiantil” de constituir seguros de responsabilidad civil, de vida, de accidentes personales y de cobertura médica total, para cada uno de los integrantes de cada contingente de estudiantes, que cubra los riesgos desde el inicio hasta la finalización del viaje. En la formulación de esta política, y proceso de diseño como intento de dar solución al problema se realizaron reuniones con la Asociación Argentina de Agencias de viajes, sin embargo, su debate parlamentario no se realizó en profundidad, en consecuencia, el análisis de sus causas, consecuencias, afectados reales, etc. tampoco fue profundo.

El Ministerio de turismo, cultura y deporte de la nación o el organismo que en el futuro la reemplace, será la Autoridad de Aplicación de la presente norma. En la misma se establecieron los requisitos con los que deben contar aquellas Agencias de Viajes que brindan servicios a contingentes estudiantiles. Las mismas deben:

- a) Estar inscriptas en el “Registro de Agentes de Viajes” de, Ministerio de turismo, cultura y deporte, de conformidad con la ley de Agentes de viajes, N° 18.829;
- b) Contar con “Certificado Nacional de autorización para agencias de viajes de turismo estudiantil”;
- c) Presentar declaración jurada, que contenga: personal de la empresa que atenderá el área estudiantil, listado de promotores y coordinadores, domicilio donde desarrollará la actividad, programas ofrecidos con los distintos prestadores.
- d) Certificación fehaciente de la contratación de un seguro de responsabilidad civil comprensiva de la actividad de los agentes de viajes.

Y suma:

El Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte facilitará a las agencias turísticas y a todo interesado modelos para la celebración de contratos, para viajes estudiantiles. Las agencias de viajes turísticas que no cumplan y/o alteren los servicios previamente pactados en el contrato, sin consentimiento expreso de la otra parte, deberán abonar a la parte perjudicada el valor del precio del servicio pactado que se haya incumplido.

En este caso fue necesario hacer acuerdos con los privados, con la AAVYT (actual FAEVYT) ya que en este intento de solución venían perjudicados sus intereses. Sin embargo, la seguridad que de alguna manera quiere asegurar la política, solo implica al turista y no tiene en cuenta a los prestadores y a la comunidad receptora, como tampoco a los trabajadores del sector, desestimando que la seguridad implica al destino turístico integralmente y que estos actores ocupan un lugar relevante en el sistema turístico.

Luego del diseño de la política llegó el momento de la implementación, es decir, la puesta en práctica de la misma, (donde el discurso se transforma en hechos concretos), la cual estuvo a cargo del Ministerios de turismo, cultura y deporte como órgano de aplicación y contralor. Entendemos que esta política está fundada en requisitos a las agencias, pero es inconsistente en cuanto al cambio de comportamiento de las mismas para transformar la realidad, que tiene capacidad política de gestión para llevarla adelante, y en este sentido surge la pregunta ¿logró esta solucionar el problema? La norma no contó con el apoyo de muchas agencias de viajes que argumentaban que la política, estaba muy centrada en satisfacer a los consumidores o usuarios y era difícil de implementar en la práctica. Sin embargo, en esta etapa se evidencia un avance en cuanto a los objetivos de pro-

tección al usuario dando un marco de certidumbre a la actividad del turismo estudiantil. Siguiendo a Salisbury y Heinz (1970), y paradójicamente, esta política tiene costos bajos de información y negociación ya que sus objetivos son concretos y presenta una alta autonomía porque no presenta gran dificultad en su implementación a pesar de algunas oposiciones.

Los procesos de implementación son procesos de constante redefinición y evolución, y se dan como un proceso de aprendizaje y de ensayo y error, no traen la solución definitiva. La norma fue aplicada y respetada por sus destinatarios, sin embargo, al darse en un proceso social complejo, fueron apareciendo cuestiones por las cuales fue necesario evaluar y redefinir los problemas y objetivos de dicha política. Si bien no se encontró una evaluación sistemática de los resultados por parte de los decisores, se evidencia que durante el proceso de implementación la norma fue quedando insuficiente para los conflictos que fueron surgiendo, como casos de estafas y falta de cumplimiento de los servicios pactados en el contrato, empresas que quebraban o cerraban por dudosas causas y que dejaban estudiantes varados en destino o sin poder realizar su viaje. Como vemos, los cambios en los entornos sociales pueden provocar que los beneficiarios de las políticas demanden nuevas intervenciones de Estado en el tema. Ya que estas cuestiones no estaban contempladas en la norma vigente, por lo que fue necesario hacer modificaciones y “ajustes” en la misma.

Este contexto de modificación de la norma es muy diferente al del momento de la formulación de la misma en el cual se dio en un momento de desregularización y crisis económica de Argentina. Las modificaciones se dan en un nuevo contexto del país y del turismo, donde una nueva norma, la Ley Nacional de turismo, N° 25.997, le otorga a este un rol estratégico en el desarrollo de la economía nacional y lo declara al mismo de interés nacional como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país. La actividad turística resulta prioritaria dentro de las políticas de Estado. En este sentido, coincidimos con Oszlak y O'Donnell en que las políticas son como “nudos” en un proceso social que influye en futuras tomas de posiciones de diferentes actores, que van cambiando, y generando “nuevos nudos”.

En este marco la Ley de turismo estudiantil sufrió modificaciones, previo debate legislativo, de proyectos presentados por legisladores de la cámara de diputados que buscaban una solución definitiva, para asegurar la prestación de los servicios a los consumidores. La relación en turismo se da entre privados, agencia-consumidor, y en ese sentido esta relación se enmarcaría en la Ley de defensa del consumidor, N° 24.240; establece presentar garantías en resguardo de las obligaciones asumidas por los agentes de viajes. Un cambio significativo en el marco de las modificaciones fue la incorporación de la “Cuota Cero” que representaba una cuota inicial obligatoria para garantizar el cumplimiento de los viajes estudiantiles en caso que la empresa no pueda cumplir con los contratos. Para tal fin se creó un “Fondo de turismo estudiantil” que sería administrado, bajo la forma de Fideicomiso, por Nación Fideicomiso S.A. Esto último provocó un gran descontento por parte de los padres y agencias. Los primeros no querían pagar una cuota más, sin pensar que en realidad esta los beneficiaba y protegía como consumidores, y los segundos lo veían como un impuesto al estado y se negaban a cobrarlo y pagarlo, generando nuevas situaciones de conflicto. Y en este sentido nos preguntamos ¿se puede prever todo?, ¿una política resuelve de una vez y para siempre el problema?

Como podemos ver el ciclo de las políticas, es un proceso que no comienza y termina, sino que está en constante transformación entorno a una cuestión y un entramado de actores que velan por sus intereses y que las etapas no son sucesivas, sino que se dan marchas y contramarchas e incluso a veces la solución tiene el efecto contrario del que se quiere prevenir o solucionar.

Reflexiones finales

A principios del siglo XX las políticas públicas dejaron de ser una cuestión de privados y pasaron a ser también cuestiones del Estado. Ya que las acciones y relaciones privadas eran cuestiones sociales que afectaban lo público. Las nuevas modalidades del turismo llevan a una nueva dinámica y esta dinámica está integrada por un número importante de componentes que la determinan, motivo por el cual se requiere la intervención del estado con la aplicación de políticas públicas. En este sentido el Gobierno Argentino reaccionó proactivamente frente a las nuevas condiciones, fortaleciendo el sector mediante la Ley N° 25.599 y sus modificaciones, que brindó nuevas herramientas, al por entonces Ministerios de turismo, cultura y deporte, actual Ministerio de

turismo, en materia de regulación turística. Sin embargo, vemos a esta norma como una decisión de carácter paliativo, estamos de acuerdo en que una política pública no resuelve los problemas de una vez y para siempre y muchas veces tiene el efecto contrario a la solución, por eso consideramos de suma importancia la anticipación y definición del problema que no conlleve a este tipo de resoluciones. En la elección de los destinos turísticos suelen considerarse los atractivos, los servicios de calidad, el precio. En este caso se suma la seguridad, la cual tiene cada vez más relevancia al momento de elegir el destino y la agencia, y se convierte en un factor cada vez más importante. En este sentido, es importante tener presente que seguridad turística es un concepto multi-dimensional de prevención y de atención integral que incorpora salud, integridad física, psicológica y económica de los visitantes, de los prestadores de servicios y del resto de la sociedad, ya que un turismo seguro es un turismo de calidad. En las políticas complejas los conflictos no desaparecen, requieren procesos capaces de generar respuestas creativas a través de la comunicación y el diálogo mediante los cuales los decisores públicos puedan alcanzar soluciones en pos del bienestar general. Por eso consideramos que las políticas turísticas deben ser de coordinación y cooperación con la mayor cantidad de actores involucrados en la actividad, aunque esta situación presente dificultades por la presencia de un número importante y diverso de actores que representan a organismos públicos de igual y distinta jurisdicción y jerarquías y un sector privado heterogéneo que integra la oferta turística y otras organizaciones y consumidores vinculados a la actividad, de un determinado destino, creemos que un sistema de gobernanza donde la sociedad, el sector privado y el sector público establezcan relaciones funcionales, aportaría significativamente al sistema turístico a nivel subnacional y nacional. ♣

Referencias Bibliográficas

- Aramburu, S. y Casanova Ferro, G.** (2007), “Argentina: Turismo Estudiantil”. https://www.academia.edu/339948/Turismo_Estudiantil
- Bosch, J.L. y Merli, M.C.** (2014), “La articulación en el proceso de las políticas públicas del turismo”, en *Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo*, Año XIV, Volumen 12, Facultad de Turismo de la Universidad Nacional del Comahue.
- Díaz, C.** (1998), *El Ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción*, en Venesia, J.C. (Compilador), *Políticas públicas y desarrollo local*, FLACSO, Centro de Estudios Interdisciplinarios, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario.
- Fernández, G.** (7 de abril de 2015). Ley 25.599 de Turismo Estudiantil. *Turismo y Derecho*. <https://www.turismoyderecho.com.ar/ley-25999/>
- Lechner, N.** (1997), “Tres formas de coordinación social”, en *Revista CEPAL* No 61, abril de 1997, Santiago de Chile, pág. 7- 17
- Ley N° 25.599.** Ley de Agencias de viajes turísticos (13 de junio de 2002). Argentina. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/75087/texact.htm>
- O’Donnell, G. y Oszlak, O.** (1976), “Estado y políticas estatales en América Latina”. CEDES, Buenos Aires.
- Oszlak, O.** (1997), “Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 9, Caracas.
- Oszlak, O.** (2008), “Formación Histórica del Estado en América Latina. Elementos metodológicos para su estudio”, en Acuña, C., *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.
- Proyecto de Resolución N° 6109-D-2018.** Pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre diversas cuestiones relacionadas con la aplicación de la Ley 25599, de Turismo Estudiantil y del Fondo de Turismo Estudiantil (2 de octubre de 2018). Cámara de Diputados de la Nación Argentina. <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=6109-D-2018>
- Puccio, H.** (2015), “Las agendas de políticas turísticas a escala nacional y municipal”. Repositorio digital Ministerio de Turismo de la Nación.
- Rabotnikof, N.** (2008), “Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas”, en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*. N° 32, septiembre 2008, Quito, pág. 37-48.
- Roth Deubel, A.** (2014), *Las Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Capítulos 5 y 6. Ediciones Aurora, Bogotá.

Schenkel, E. y Ercolani, P. (2015), *Los actores de la política turística argentina a partir de la nueva Ley Nacional de Turismo*. Universidad Nacional del Sur - CONICET.

Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C. y Varonne, F. (2008), *Análisis y gestión de Políticas Públicas*, Cap. 2 “Las Políticas Públicas” y Cap. 3 “Los actores de las políticas públicas”, Editorial Ariel, Barcelona.

2.4

LEY DE HUMEDALES (PATRIMONIO
AMBIENTAL DE LA HUMANIDAD): CLAVE
EN LA GESTIÓN DEL TURISMO EN LOS
HUMEDALES Y PARA QUIENES PARTICIPAN EN
LA PLANIFICACIÓN DEL USO DE LA TIERRA

María Eugenia Sobré

Introducción

Los humedales se encuentran entre los ecosistemas más productivos del mundo al suministrar servicios tales como agua, alimentos, materiales de construcción, transporte y protección de las costas, mitigación y adaptación al cambio climático, así como oportunidades importantes para el turismo y la recreación. Estos servicios también se definen como “servicios eco sistémicos”.

La Convención sobre los Humedales es el más antiguo de los modernos acuerdos intergubernamentales sobre el medio ambiente. El tratado se negoció en el decenio de 1960 entre países y organizaciones no gubernamentales preocupados por la creciente pérdida y degradación de los hábitats de humedales para las aves acuáticas migratorias. Se adoptó en la ciudad iraní Ramsar en 1971, entró en vigor en 1975 y, en Argentina en 1992.

Desde ese año, se han designado 23 sitios como Humedales de Importancia Internacional (sitios Ramsar), con una superficie de 5,714,016 hectáreas. Pero no existe, en Argentina, una ley nacional que ampare estos espacios de enorme valor biológico, ecológico, cultural, turístico y social, parte integral de los sistemas naturales que sustentan la vida en la tierra.

En este marco, el turismo, aparece como uno de los servicios eco sistémicos que ofrecen los humedales, contribuyendo a que éstos estén sanos y al sostenimiento de otros servicios relacionados, y, puesto que, la Organización Mundial de Turismo (OMT), define al ecoturismo como el turismo basado en la naturaleza, practicado en espacios naturales con clara conciencia conservacionista, podemos encuadrar al turismo de humedales entonces, en la categoría de ecoturismo.

El valor escénico de los humedales y sus recursos culturales sostienen el turismo y las actividades recreativas y deportivas y Rosario, no está fuera de este movimiento ecoturístico. Según explica Galimberti C (2014) en su artículo “La invención del río desde lo recreativo”, en estas últimas tres décadas, se profundizaron y desarrollaron las diversas opciones de encuentro con el río, desde la náutica hasta la pesca deportiva, desde la contemplación al aprovechamiento activo. Gran parte de la población se volcó al río para el disfrute de actividades recreativas. En este nuevo diálogo con el río, aquellas islas lejanas de propiedad ajena comenzaron a participar activamente en la vida cotidiana de los rosarinos. Y esas islas forman parte de la ecorregión denominada “Humedales del río Paraná”.

En el año 2010, se creó, mediante la Ley N° 26.648/10, el Parque Nacional Islas de Santa Fe, en la ecorregión del delta e islas del Paraná con una superficie de 4096 has., con la finalidad de proteger el ecosistema de las Islas del Delta del Paraná. Un ambiente de islas inundables con abundante vegetación donde habitan diferentes especies de animales como carpinchos, nutrias, yacarés.

A fines de 2015 el Sitio Ramsar Delta del Paraná fue designado como Humedal de importancia Internacional y en 2017 se constituyó el Comité Intersectorial de Manejo, órgano asesor consultivo de los administradores y autoridades del Sitio, conformado por instituciones y organizaciones del ámbito gubernamental y no gubernamental, quienes, en 2019 presentaron el Plan de Manejo del Sitio Ramsar Delta del Paraná.

Los humedales del río Paraná constituyen un tipo de hábitat natural donde se encuentran ejemplos de flora y fauna únicos y cumplen la importante función de regular los flujos de agua y de las inundaciones, reteniendo y almacenando nutrientes en sus sedimentos.

La mayor parte de la cuenca del Delta se encuentra en la provincia de Entre Ríos, en Buenos Aires, y Santa Fe. (PIECAS-DP, 2008) En la última década, estos se han visto amenazados, entre otras problemáticas ambientales que enfrentan, por la quema intencional, indiscriminada, no autorizada, de grandes superficies de pastizales, como práctica usual de renovación de vegetación para alimento del ganado, por productores ganaderos no identificados.

En el año 2008 se produjo uno de los momentos de mayor conflicto a nivel nacional cuando, por estas prácticas de quemas intencionales, el humo azotó una vez más a la ciudad de Rosario y generó complicaciones de visibilidad en diferentes rutas y caminos, perjudicando la salud de los ciudadanos, tanto de Rosario y alrededores, como en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Se realizó entonces, una convocatoria a los gobiernos de Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires, junto al gobierno nacional, con el objeto de formalizar la creación de una Comisión Técnica Inter-jurisdiccional para la

elaboración de una herramienta de ordenamiento ambiental del territorio: *el Plan Integral Estratégico para la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible del Delta del Paraná* (PIECAS-DP), cuyo objetivo era el establecimiento de pautas que aseguraran la integridad territorial del Delta e Islas del Paraná. (2008).

En el año 2013 se aprobó en la Cámara de Senadores de la Nación el Proyecto de Ley sobre Presupuestos Mínimos para la Conservación, Protección y Uso Racional y Sostenible de los Humedales, en el que se proponía el aprovechamiento de los humedales de forma planificada para la protección de sus recursos naturales, así como la creación de un inventario de los mismos, y el establecimiento de límites al desarrollo urbano, agropecuario e industrial de los humedales.

En este Proyecto de Ley se definía a la recreación y turismo sustentable, como uno de los principales servicios eco-sistémicos, que los humedales brindan a la sociedad. Sin embargo, esta propuesta perdió estado parlamentario en el año 2015 a pesar de los discursos del gobierno que lo definieron como política de Estado. No se consideró un “problema público” que mereciera el tratamiento de agenda.

Este proyecto se volvió a presentar en el año 2016, con algunas modificaciones. Luego de pasar por varias comisiones, dirimir posturas contrapuestas, ser objeto de duras confrontaciones entre los actores afectados, obtuvo media sanción en noviembre de 2016, perdiendo, nuevamente, estado parlamentario en el año 2018.

Si bien hay instrumentos legales en el país, los mismos no están siendo respetados. El derecho ambiental está contemplado en la Constitución Nacional, donde se defiende el derecho a un ambiente sano y se especifica que las actividades productivas no deben comprometer a las necesidades de las generaciones futuras. Además, la legislación marco se rige por la Ley General del Ambiente. No existe una rama específica de derecho turístico.

La ley Nacional de Turismo, N°25997/05, dispone en su artículo 7 (siete) que, uno de los deberes de la Secretaría de Turismo de la Nación es la de fijar las políticas nacionales de la actividad turística con el fin de planificar, programar, promover, capacitar, *preservar, proteger*, generar inversión y fomentar el desarrollo en el marco de un plan federal estratégico.

En este contexto, las organizaciones ecologistas, han luchado para la preservación de la flora y fauna de este territorio y llevaron a cabo múltiples acciones para visibilizar la cuestión. Entre las organizaciones más relevantes intervinientes se destacan: “El Paraná No Se Toca”, el “Taller Ecologista” y la “Multisectorial de Los Humedales”.

Por todo esto, reconociendo y adhiriendo a la necesidad de generar un mecanismo de protección a largo plazo, es que este trabajo se propone analizar el Proyecto de Ley presentado en junio de 2020, por el diputado nacional Germán Martínez, tendiente a crear la Reserva Nacional Humedales Delta del Paraná.

El estatus de Reserva Nacional con jurisdicción en la provincia de Entre Ríos y Santa Fe, permitiría, según el proyecto de ley, que este territorio sea regulado y protegido bajo la reglamentación de la Administración Nacional de Parques Nacionales, contando así con protección federal y regulando las diferentes actividades que allí pueden o no, llevarse a cabo y en qué forma. El proyecto de ley intenta resguardar el ecosistema de las islas de la quema indiscriminada de pastizales, pero también de diferentes amenazas que estas puedan sufrir. Asimismo, tiene en consideración a sus pobladores y el uso del territorio en forma sustentable.

Durante el año 2020, se presentaron siete proyectos de ley, desde los distintos partidos políticos, diseñados con la participación de expertos ambientales y miembros de ONG’S ambientalistas. Algunos de los proyectos comparten una serie de características: incluyen presupuestos mínimos para la conservación y protección de los humedales y proponen crear un inventario de humedales de todo el país para medir la dimensión y el estado actual de los mismos. La mayoría de los proyectos coinciden en la actuación conjunta de Nación y provincias para gestionar el cumplimiento de la ley y el monitoreo de los humedales, si bien hay algunas diferencias respecto a la constitución o no de organismos y la participación de terceros actores. También imponen sanciones y penas, que incluyen multas económicas y prisión en caso de daños de mayor gravedad.

Lo que diferencia al proyecto analizado, es que propone crear una “Reserva Nacional Humedales Delta del Paraná” donde un territorio de 360 mil hectáreas en la Provincia de Santa Fe y la de Entre Ríos pase a jurisdicción nacional y sea monitoreado por la Administración de Parques Nacionales, propuesta que despierta antipatía y disconformidad entre algunos representantes de la sociedad civil.

En esta problemática intervienen de modo directo una multiplicidad de actores: las organizaciones ecologistas mencionadas previamente; los gobernadores de las provincias de Santa Fe, Omar Perotti, y de Entre Ríos, Gustavo Bordet; el intendente de Rosario, Pablo Javkin; el ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, Juan Cabandié; asimismo, intervienen los propietarios o arrendatarios de los campos, los isleños, entre otros.

Una aproximación al análisis de la política

Velazco González (2011) define a la política turística como el conjunto de acciones que impulsan actores públicos —en ocasiones en colaboración con actores no públicos— con la intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con la variedad de fenómenos y relaciones que supone el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos en un territorio determinado, por lo que la ley a investigar no puede considerarse una ley encuadrada dentro de la política turística propiamente dicha, pero sí vinculante, con el objetivo de regulación y ordenación.

La identificación del problema, el establecimiento en la agenda, la formulación de la política pública, su implementación y la evaluación de los resultados, constituyen las distintas etapas en el proceso de política pública.

Considerando la actual situación de las Islas del Delta del Paraná con las quemas indiscriminadas y ciudades que se ven cubiertas de humo, el uso indebido dañando el terreno, la apropiación ilegal de los terrenos, la pesca no reglamentada, cabe preguntarse: ¿De qué forma se llega a formular este proyecto de ley? ¿Cuál es el problema que procura resolver? ¿Por qué el diputado plantea la creación de una reserva? ¿Qué implica la constitución bajo este estatus? ¿Qué actores participaron en su formulación? ¿Todos los actores intervinientes tuvieron la misma concepción de solución para el problema? Estas son algunos de los interrogantes que este trabajo intenta responder en pos de analizar el proyecto de ley en el proceso de formulación de las políticas públicas.

Según Subirats (1992, pp.48), un *problema* es una situación que no satisface a un determinado grupo de individuos y que demanda una transformación, que puede implicar diferentes concepciones respecto de lo que debería hacerse según cada implicado, y que puede plantearse como una oportunidad de mejora. Pero, además, deben ser lo suficientemente relevantes para poder ser considerados como tal, y donde aparecerán alternativas de solución ligadas a diferentes intereses. El problema se constituye como tal, al plantear que éste no puede continuar siendo ignorado, que atrae la atención de los medios y que ha adquirido una gran relevancia y notoriedad pública. El planteo del problema trae implícita la solución del mismo

La quema intencional indiscriminada, con el deterioro y hasta destrucción del humedal, pese a la prohibición judicial; la inimputabilidad de quienes lo realizan; las afecciones de salud ocasionados a la población por el humo; la pesca no regulada; la destrucción del hábitat natural de variadas especies; la construcción de pasarelas ilegales; la insatisfacción por el uso indebido de los recursos naturales, constituyen *el problema*.

En la concepción del Diputado Nacional Martínez, la creación de la Reserva Nacional, puede generar los mecanismos de control necesarios y eficientes para evitar el uso indebido que se hace del territorio que ocupan los Humedales del Delta del Paraná. Responde a que la Ley 22.351 de Parques Nacionales (1980) en su Art.1 sostiene la necesidad de “proteger y conservar áreas, su flora y fauna, con fines científicos, educativos y para el goce de presentes y futuras generaciones” para tierras con alto valor patrimonial y *turístico*. Además, en su Art. 9, entiende que “serán reservas naturales aquellas áreas que tienen interés para la conservación de los sistemas ecológicos, creación de zonas de conservación y donde los asentamientos humanos serán posibles en la medida que resulte compatible con los fines específicos enunciados en la ley”. En el artículo 10, “afirma que la estructuración de sistemas de asentamientos humanos” que tengan como actividad principal la *turística*, la autoridad de aplicación coordinará sus decisiones a los objetivos y políticas fijados para el sector del turismo nacional.

Las organizaciones ecologistas, en oposición, propusieron alternativas integrales, que incorporan a los pescadores e isleños, como así también a quienes realizan actividades deportivas, turísticas y/o esparcimiento.

Los delegados de “El Paraná No Se Toca”, en diversas entrevistas a los medios de comunicación, en ocasión de los incendios reiterados en las islas, durante el año 2020, manifestaron que la propuesta de la creación de una reserva no era solución suficiente ya que no se tenía en cuenta, por ejemplo, a la población, y demandaron una respuesta de tipo más “integral”. A pesar de que la ley permite y regula los asentamientos humanos que se

encuentren en el territorio donde “podrán realizarse actividades deportivas, comerciales e industriales, como también explotaciones agropecuarias y de canteras, quedando prohibida cualquier otra explotación minera”, reglamentadas por la Administración Nacional de Parques, no sería suficiente. En tanto que, desde la mirada de la “Multisectorial de Los Humedales”, coincidieron en que la propuesta de nombrar a los humedales como Reserva, era una solución parcial, ya que se necesitaría de una constante fiscalización para la preservación del ecosistema.

El presidente municipal de Victoria, Entre Ríos, Domingo Maiocco, se dirigió a la Cámara de Senadores, para presentarle la resolución N°10/20 dictada por el Concejo Deliberante de Victoria, mediante la cual se declaró el *rechazo* al contenido propuesto y método de elaboración del proyecto presentado por el Diputado Nacional, German Martínez, afirmando que proponer una Reserva Natural tendría similares requerimientos que proponer un Parque Nacional y no se contemplaba explotación alguna.

Los actores intervinientes juzgaron el problema de maneras diferentes, asociado a sus intereses, valores, o su relación con la situación. A modo de síntesis:

- a) El proyecto de ley del Diputado Germán Martínez, reconoce en la creación de los humedales como reserva, la necesaria herramienta para limitar el tipo de actividades que allí se realicen y constituir así una herramienta de protección de estos ecosistemas a largo plazo.
- b) Otros proyectos como el presentado por el Diputado Nacional Enrique Esteves reconoce la necesidad de presupuesto mínimos para llevar a cabo un control por medio de una Autoridad de Aplicación Nacional que deberán llevar a cabo auditorías de supervisión.
- c) El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presentó el primer “Faro de Conservación” ubicado en el Parque Nacional Islas de Santa Fe en Puerto Gaboto, para “controlar los incendios indiscriminados” en los humedales del Delta del Paraná.
- d) Las ONG’S reclamaban propuestas que incluyeran a las comunidades locales.

Los problemas son artificiales, responden a una decisión de que existan y se resuelvan (Subirats;1992, pp.50). Cada una de las propuestas nombradas apunta a soluciones diferentes, y es en la formulación del problema donde se define cuál será la alternativa de solución del mismo.

En este punto relativo a la formulación de política pública, es posible realizar algunos interrogantes en el caso de que el proyecto de ley del diputado Martínez prospere: ¿De qué modo se regularán las actividades que se realizan al interior del territorio? ¿Habrá una fiscalización regular de la Administración de Parques Nacionales? ¿Se permitirá la participación de las organizaciones ecologistas en acciones de supervisión de las actividades permitidas?

Por otro lado, la evaluación permite analizar los efectos de las políticas públicas legitimando o poniendo de relieve la necesidad de una modificación en la misma a partir de la recolección, verificación e interpretación de la ejecución y eficacia de la política pública (Deubel; 2014, pp.227). Admite así, mejorar o incluso rediseñar aspectos en la implementación de la política pública. Para el caso analizado, puede resultar pertinente una evaluación concomitante (Deubel; 2014, pp.246) ya que posibilitará la participación de las organizaciones ecologistas con evaluaciones continuas (menos practicada por los costos que implica) o periódicas, instancia no contemplada en la propuesta.

Reflexiones finales

Oszlak (1997), define a las Políticas Públicas como “un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación a una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil”.

En el caso analizado, el alcance de las quemas, la destrucción de un espacio natural de innegable valor ecológico, ambiental, turístico, así como la prolongación en el tiempo del tema, ha instaurado la problemática en la agenda y también en la concepción de la ciudadanía de la necesidad de una pronta resolución, gozando así del consenso necesario para que se haya construido como problemática a resolver.

La inacción que desde hace años se tiene frente a este tema, constituye también una política pública. El proyecto de ley analizado y presentado en junio del 2020, para ser tratado por el Poder Legislativo Nacional, planteó, mediante creación de la reserva, determinar y orientar el comportamiento de los grupos o individuos que de alguna manera fueron quienes terciaron u originaron el problema. Sin embargo, esta alternativa de resolución debe contemplar los actores públicos y privados que en él intervienen.

Las alternativas diversas que las organizaciones ecologistas propusieron como solución a la problemática, sin restarle legitimidad de intervención, plantea el interrogante respecto al grado de influencia real que tendrán a la hora de la implementación de una respuesta, cuestión que el proyecto de ley del Diputado Martínez, no tuvo en cuenta.

Tomando en consideración experiencias sobre el tema en otros países, se enfatiza la necesidad de una definición precisa de humedales, una autoridad de aplicación nacional con facultades proactivas e integrales, partidas presupuestarias a la altura de los desafíos, el desarrollo de un inventario y su ordenamiento territorial, el reconocimiento de contribuciones ciudadanas, la visibilidad y promoción del respeto al patrimonio natural y cultural de los mismos, conceptos que se visualizan en algunos aspectos referenciados en los proyectos de Ley de Presupuestos Mínimos presentados en otros momentos, pero no en el analizado en este trabajo.

Estos aspectos que no son contemplados en el proyecto analizado, hoy cobran vigencia y actualidad en nuestra provincia, no sólo desde el punto de vista ambiental, sino también turístico.

La secretaria de Turismo de la provincia de Santa Fe, apoyó el plan de desarrollo ecoturístico de la ruta nacional 11 para posicionar a la región como un destino turístico internacional de naturaleza, en la creencia de que a partir de la experiencia de la pandemia por el Covid 19, las medidas restrictivas, las diferencias cambiarias, la incertidumbre, y sobre todo la necesidad de gozar de actividades de ocio y recreación al aire libre luego del prolongado encierro, provocarán un fortalecimiento del ecoturismo vinculado al disfrute de la naturaleza, de un turismo de cercanía y regional, siendo el Parque Nacional Islas de Santa Fe uno de los lugares a desarrollar.

El turismo bien manejado dentro y alrededor de los humedales puede aportar importantes beneficios al espacio/ sitio geográfico, tanto económicos como ambientales y a nivel regional y nacional. Las comunidades locales y los gobiernos locales se pueden beneficiar económicamente gracias a los ingresos y el empleo generados. A nivel nacional, los ingresos que se obtienen del turismo pueden ser cuantiosos y sostenibles, si se respeta la sustentabilidad del recurso.

Si los ingresos por el turismo (entradas, centros de interpretación, venta de productos locales, visitas guiadas) se emplean en medidas de conservación como mantenimiento, señalética, educación, etc., vinculando al turista con la conservación del atractivo turístico natural a largo plazo, el beneficio redundaría directamente en el propio humedal. Guías locales y operadores turísticos comprometidos, que comprendan las características particulares del sitio, que enseñen y expliquen al visitante medidas de conservación simples, que impliquen responsabilidad para minimizar los impactos que los turistas pueden ocasionar en un recurso natural, e internalizar la importancia, valores y beneficios que los humedales aportan a la sociedad en sí. Se requiere del compromiso y del trabajo conjunto de asociaciones de colaboración, organizaciones no gubernamentales y gobiernos municipales y provinciales.

Un ejemplo de esto y que puede ser tomado como antecedente, es el caso del Sitio Ramsar Lagunas y Esteros del Iberá: con un promedio de casi 17.000 visitantes anuales han ayudado a reactivar la economía local y a desarrollar un turismo basado en la conservación en torno al sitio Ramsar cerca de Colonia Carlos Pellegrini. Esto ha creado nuevos empleos y diversificado los medios de vida en el sector turismo, apoyando aproximadamente al 90% de la población local. Además, las comunidades vecinas reciben ayuda para crear senderos de naturaleza y formar guías turísticos locales.

La solución a la problemática de la preservación de los humedales, es compleja, y requiere de una mirada integral y si bien la clave de la resolución recae hoy en la intervención del Estado para lograr constituirse como mediador y regulador del uso de un espacio de interés común y de terrenos privados, atañe a la ciudadanía toda por la importancia ecológica y turística que los Humedales del Delta de Paraná tienen. ♣

Bibliografía

- Bosch, J.L. y Merli, M.C.** (2014), *La articulación en el proceso de las políticas públicas del turismo*, en Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo, Año XIV, Volumen 12, Facultad de Turismo de la Universidad Nacional del Comahue.
- Díaz, C.** (1998), *El Ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción*, en Venesia, J.C. (Compilador), *Políticas públicas y desarrollo local*, FLACSO, Centro de Estudios Interdisciplinarios, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario.
- Dirección Nacional de Ordenamiento Ambiental y Conservación de la Biodiversidad** (2008). *Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná*. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental, Argentina.
- Galimberti, C.** (2014), “La reinención del río desde lo recreativo. La transformación de la ribera Metropolitana de Rosario (Argentina) desde una mirada sobre el espacio público y las huellas patrimoniales”; en Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad - Vol. 17 - N.º 17 - Pp. 145-172
- Ley 25.997 de 2005.** Ley Nacional de Turismo. 5 de enero de 2005. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25997-102724/actualizacion>
- Martínez, G.** (2020), *Proyecto de Ley sobre Reserva Nacional Humedales Delta del Paraná*; 2909-D-2020. Cámara de Diputados de la Nación Argentina. <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2020/PDF2020/TP2020/2909-D-2020.pdf>
- Oszlak, O.** (1997), “Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?”, en Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 9, Caracas.
- Ruiz Díaz, E. y otros** (2013), *Proyecto de Ley sobre Presupuestos Mínimos para la Conservación, protección y uso racional y sostenible de los humedales*; S-1628/13. Cámara de Senadores de la Nación Argentina.
- Schenkel, E.** (2017), *Política turística y Turismo Social. Una perspectiva latinoamericana*. Cap. 2: “El turismo como política pública”. CICCUS / CLACSO.
- Subirats, J.** (1992). *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*, INAP, Madrid, España, p. 47-97.
- Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C. y Varonne, F. (2008), *Análisis y gestión de Políticas Públicas*, Cap. 2 “Las Políticas Públicas” y Cap. 3 “Los actores de las políticas públicas”, Editorial Ariel, Barcelona.
- Velasco González, M.** (2011), “La política turística. Una arena de acción autónoma”; en Cuadernos de Turismo, N° 27; pp. 953-969. Universidad de Murcia
- Wallingre, N.** (2017), “Desarrollo del turismo como política de Estado en Argentina. Antecedentes y transformaciones”; en Wallingre, N. (Coord.), *Desarrollo del Turismo en América Latina, enfoques e internacionalización*, Universidad Nacional de Quilmes.

2.5

PATRIMONIO HISTÓRICO DE SALTA

Ana Laura Martín

Introducción

El presente trabajo, se refiere al análisis de una política pública patrimonial sobre la recuperación del Centro Histórico de la ciudad de Salta. Es una política pública provincial que en los últimos veinte años ha buscado resaltar el patrimonio edificado en el centro histórico de la ciudad. Esta acción por parte del gobierno, colocó al turismo en un lugar destacado en la agenda del mismo. La ciudad es un centro turístico de gran importancia, ya que es el destino de la provincia con mayor concentración de servicios turísticos y es sede de grandes referencias patrimoniales.

El objetivo de esta política es promover el turismo en Salta y lograr que la actividad turística se convierta en eje central de la economía provincial, llevando a la ciudad a competir con otros destinos para atraer inversionistas y consumidores. Las actividades que procura llevar adelante la política es destacar el patrimonio cultural mediante un proceso que implica transformar el centro histórico de la ciudad, sin olvidar de satisfacer las necesidades de los turistas del siglo XXI. Los objetivos dan cuenta del rol del Estado intentando atraer recursos económicos en una fase posfordista, en la que el sector turístico se conforma como un factor de crecimiento económico.

La política patrimonial viene siendo llevada adelante por el gobierno de la provincia desde comienzos del 2000. Ya en el año 1995 se sanciona la Ley N° 6856 como “Zona de estricta Protección del Patrimonio Histórico, Cultural y Arquitectónico de la Ciudad de Salta” haciendo mención al descuido por parte del Estado de mantener el acervo histórico cultural para las futuras generaciones y que en el casco céntrico se encuentran ubicados la mayoría de los edificios y monumentos históricos provinciales. Pero es en el año 2001, en el que, por Decreto Provincial N° 2403/01, la provincia y municipalidad firman el “Convenio para la Recuperación del Casco Histórico”. Un convenio aún vigente, que a la fecha 2018, lleva su decimoquinta prórroga por obras de restauración aún inconclusas. Desde la firma del convenio a al día de hoy, el gobierno provincial gira fondos al municipio para dicha restauración.

La política en movimiento

Esta política patrimonial, se entiende como una política pública/estatal ya que se observa una intervención y toma de posición por parte del Estado Provincial (con un interés e intención de apostar por el turismo valorizando el patrimonio salteño), quien mediante un conjunto de omisiones y acciones (en esta política más acciones que omisiones, destinadas a la restauración del centro histórico) ponen en manifiesto una determinada modalidad de intervención del Estado ante una cuestión (dicha intervención en referencia a proteger y resaltar el patrimonio para atraer el turismo). Esta política pública es llevada adelante en un contexto particular, en el que la ciudad presentó los niveles más elevados de desocupación, y como respuesta a esta problemática surge el interés y los argumentos provinciales sobre la apuesta al turismo para reactivar la economía, generar empleos y así mejorar la calidad de vida local. Pero el gobierno provincial claramente no es el único actor interviniente en este proceso de política que se lleva adelante. En dicho proceso intervienen un conjunto de actores (individuos, varios individuos, persona jurídica, grupos sociales) que son afectados por la política y presentan distintas miradas sobre el patrimonio y el centro histórico con destino al consumo turístico. Cada uno de los actores involucrados cuentan con una homogeneidad interna respecto a los valores e intereses que defienden y objetivos que persiguen. Los mismos van a intervenir de diferentes maneras durante el proceso y en distintas etapas, de manera directa, indirecta, tardía o inconstante. De esta forma, encontraremos: Actores de carácter público (a nivel provincial, municipal); Actores de carácter privado (empresas de construcción, inmobiliarias, empresas de servicios turísticos como de alojamiento, agencias de viajes, gastronómicos, nuevos locales comerciales, entre otros); Grupos sociales/actores no gubernamentales (defienden intereses sociales de los residentes y de patrimonio como Red Sol y Centro Patrimonio Salta, agrupaciones de comerciantes que ejercen su actividad en ferias, agrupación de vendedores ambulantes autodenominados manteros).

Cuando hablamos de actores que van a intervenir en diferentes etapas del proceso, nos referimos a las fases del ciclo que se utiliza para el análisis de las políticas públicas, las cuales no necesariamente se evidencian efectivamente. En realidad, no todas las políticas públicas llevadas a cabo por un gobierno cumplen con las etapas del proceso y, en ocasiones, no es tan evidente la delimitación entre ellas (se altera el orden entre las mismas, se

superponen o no se presentan en su totalidad). Las etapas del proceso de esta política patrimonial las analicé siguiendo las que proponen los autores José Luis Bosch y María Carolina Merli, y recurriendo a fuentes de otros autores para mayor interpretación de las mismas.

Si bien no he podido tener acceso a fuentes confiables sobre las dos primeras etapas, después de lo leído en informes periodísticos y decretos, puedo hacer mención que el proceso se inicia con la **identificación y definición de un problema público**. Aquí, el actor que entra en juego en esta primera fase, valorando sus intereses, es el Gobierno de la Provincia de Salta quien, ante el problema del elevado índice de desocupación, un mercado laboral con deficiencias y la baja calidad de vida de su provincia, y en especial de la ciudad capital, ve en el sector turístico una oportunidad para el desarrollo de la economía. Otro actor que comparte intereses en esta fase es el Municipio de Salta, por tratarse de un proyecto que tiene como intención aplicarse en su jurisprudencia. El argumento por parte del gobierno provincial es que esa oportunidad de mejorar (ya identificado el problema de la mala calidad de vida de los ciudadanos) puede verse reflejada en una apuesta al turismo (como creador de puestos de trabajo, riqueza y generador de divisas) a través de la valoración del patrimonio salteño. La ventaja que trae aparejado el problema que presenta el gobierno es que, al ser el mismo gobierno el actor que presenta la situación problemática, logra adquirir un status de *problema público* ingresando a la *agenda* del gobierno y colocando al turismo en un lugar destacado dentro de la misma. La vinculación del turismo con el mejoramiento de las condiciones de vida de los salteños justifica el lugar prioritario que se le da a esta actividad a nivel provincial. La propuesta promete que junto con el florecimiento del turismo van a prosperar negocios turísticos generando fuentes laborales para los ciudadanos. La incorporación de dicha cuestión a la agenda corresponde a la segunda fase que los autores plantean como **establecimiento de la agenda**. Como propone Subirats, un nuevo tema en la agenda puede convertirse en “problema público” y por lo tanto formar parte del programa de actuación si cumple con determinados requisitos, como en este caso “temas que alcanzan gran notoriedad pública por conectar con tendencias de moda (rehabilitación de cascos antiguos, diseño urbano)”. La inclusión en la agenda depende de las influencias que se puedan ejercer en funcionarios públicos que tengan decisión política, situación que se ve favorecida en este caso, ya que es el mismo gobierno quien lo inserta en la agenda.

Una vez que el problema alcanzó el carácter de público (integra la agenda y no es rechazado), se pasa a la **formulación de la política pública** que queda instrumentada en el ya mencionado Decreto N° 2403/01 “Convenio para la Recuperación del Casco Histórico de la Ciudad de Salta”, celebrado entre el gobierno de la provincia y el municipio, considerando que Centro histórico concentra el mayor valor arquitectónico y urbanístico, valor histórico, artístico, social y cultural de la ciudad y de la provincia. Hay una decisión por parte del Estado de proteger dicha área y brindarle su apoyo otorgando reconocimientos oficiales. En dicho convenio, se fijaron los objetivos y propuestas de acciones a seguir para proteger y recuperar el patrimonio arquitectónico y urbanístico del centro histórico, entre los cuales: la importancia de preservar el centro como patrimonio cultural de los salteños, mediante obras destinadas a la protección y revitalización del mismo. El objetivo claramente de este convenio, es la inserción de la ciudad con sus aspectos antiguos y coloniales de gran valor material y simbólico en un mercado de ciudades aprovechadas por el turismo. Esta intención de promover el turismo con una estrategia patrimonial se basó especialmente sobre edificios históricos coloniales y monumentos relacionados a la independencia que se constituyen como identitarios de Salta.

En esta etapa, se consulta a otros actores, expertos en patrimonio, que harán las valoraciones pertinentes para tratar al mismo de la forma que ellos crean más adecuada. Este proyecto de apostar al turismo recurriendo al patrimonio tuvo tensiones y discusiones acerca de cómo resolver la gestión patrimonial. Como parte de este proceso, se generaron algunas diferencias entre actores, sobre el alcance de esta política en torno al patrimonio: ¿Quién y cómo decide qué hacer con el centro histórico? ¿Qué sucede con los intereses de distintos actores que viven, trabajan, tienen negocios? ¿Quiénes hacen o deberían hacer uso del área histórica? Hubo debates entre los que optan por una protección estricta y, por otro lado, la posibilidad de cambios en las áreas de protección. La formulación posterior del Plan Regulador del Área Centro buscará constituirse en un intento de intermedio entre ambas posturas sobre el patrimonio, combinando los intereses de protección, pero también los intereses económicos de sectores como la construcción e inmobiliarios.

Esta es una fase que se da de forma permanente desde el 2001 a la actualidad, cuyas soluciones adaptadas a los objetivos de la política se ven instrumentadas durante la formulación en una serie de ordenanzas y normativas para llevar a cabo acciones en el centro histórico. Dicha fase se va superponiendo con la implementación

de las distintas normativas que van surgiendo. Como ejemplos de éstos instrumentos que definen la solución y acción de esta política podemos mencionar: Programa de Recuperación del Casco Histórico lanzado durante la gestión de Romero en la década del 2000, decretos de prórrogas del convenio firmado en el 2001 (en el año 2018 se decretó la decimoquinta prórroga de convenio “obras de recuperación del centro histórico de Salta” en el que las partes acuerdan la continuidad de las obras en el casco histórico mediante fondos que la provincia gira a la municipalidad para la restauración), en 2006 se promulga la Ley N° 7418 de Protección del Patrimonio Arquitectónico y Urbanístico de la Provincia de Salta creándose la Comisión de Preservación de Patrimonio Arquitectónico y Urbanístico de la Provincia de Salta (CoPAUPS). En el año 2009, mediante el Decreto N° 2735/09, se declara “Bien de interés Arquitectónico y Urbanístico de la Provincia de Salta (BiPaups)” al área centro de la ciudad de Salta. En el 2011 mediante el Decreto N° 1439/11 se aprueba el Plan Regulador para el área centro de la ciudad de Salta (PRAC), Ordenanza Municipal N° 14670 Creación del Área de Preservación del Patrimonio Cultural y Natural de la ciudad de Salta (cuyas funciones principales serán las destinadas a la protección, preservación y valoración de sitios y monumentos históricos en la ciudad).

El conjunto de estas normativas da cuenta de una política en permanente formulación e implementación, un ciclo que se da de forma continua y superponiendo etapas a medida que van surgiendo nuevos desafíos, formulando y reformulando proyectos para cumplir con los objetivos de la política. Una vez formulados los instrumentos que definen el curso de las acciones a seguir de la política, es momento de analizar si se llevó a cabo las soluciones y acciones que se decidieron para la recuperación del casco histórico, plasmadas en dichos decretos, leyes, ordenanzas, entre otras. Y este análisis sobre si se materializa la política pública para alcanzar los objetivos corresponde a la etapa de **Implementación de la política pública**. En ocasiones estos proyectos no se materializan por diferentes cuestiones como, por ejemplo, presupuestarias (que en este caso no se aplica, ya que la provincia viene desde inicios del año 2001 girando fondos para las obras de restauración en la ciudad, quedando reflejado en las distintas prórrogas del convenio donde el gobierno se compromete a seguir participando y contribuyendo a estas reformas pactadas con el municipio hace 19 años atrás).

En esta etapa, otro actor público entra en juego: la empresa que se encargó de revitalizar el centro histórico, fue emprendido esencialmente por el sector público. Dicha fase se caracteriza por acuerdos permanentes que se van dando entre los diferentes actores que manifiestan sus intereses. Las discusiones no quedaron solo en la esfera de gestión pública. La sociedad civil ha planteado objeciones a la política implementada por el gobierno provincial y municipal, cuestionando la permisibilidad de demoler ciertos edificios históricos y permisos para la edificación de otros nuevos (principalmente aquellos que se desarrollan en altura). Estas manifestaciones sociales generaron que el Estado y el saber experto ya no sean los únicos que participen en la definición de qué hacer con el centro histórico. Se suman determinados sectores de la sociedad civil para fiscalizar el accionar del Estado (Comisión Permanente de Defensa del Patrimonio de Salta, creado en 2009, que congrega a distintos actores no gubernamentales).

En esta política patrimonial, las acciones para proteger y resaltar el patrimonio del centro salteño para su utilización turística se han llevado adelante. El Ministerio de Cultura y Turismo asegura que *“en términos turísticos, el proyecto refuerza el atractivo cultural arquitectónico, que constituye uno de los principales motivos por lo que los turistas eligen visitar la provincia”*.

Dentro de las acciones llevadas a cabo en esta implementación para fomentar el turismo, encontramos estímulos a la inversión privada a través de créditos para ampliar la cantidad de plazas disponibles, promoción acentuando el carácter colonial e histórico y campañas publicitarias en la Argentina y el exterior (“Salí de Vacaciones, quédate en Salta” orientadas a turistas de la misma provincia, “Salta, tan linda que enamora”), modernización de la terminal de ómnibus, mejoramiento en los accesos a la ciudad, aumento de frecuencia de vuelos a la ciudad, construcción de un centro de convenciones. En cuanto a la intervención concreta en el centro histórico, encontramos nueva cartelería de estilo colonial indicando los nombres que las calles tenían durante ese período, acciones de restauración, pintura e iluminación sobre edificios emblemáticos de la ciudad, especialmente aquellos que rodean la Plaza 9 de Julio (La Catedral, el Cabildo Histórico, el Convento de San Bernardo, el Palacio Legislativo, entre otros). Se instaló un equipamiento inspirado en la época colonial como farolas adosadas a la pared. La transformación se complementa con cestos, barreras de tránsito y faroles de pie que refuerzan la idea de lugar histórico. Esta política implementó no solo acciones para la protección del patrimonio, sino que también brindó protección a usuarios de ese espacio mediante la presencia policial constante

en los alrededores de la plaza, garantizando que se cumplan con los determinados usos posibles.

Y aquí surge otra discusión, sobre las actividades controladas y aquellas prohibidas en el centro. Por un lado, se dispuso que las ferias de artesanos se localicen en dos áreas del centro histórico solo los fines de semana de 9 a 22 hs. Y por otro, la agrupación de vendedores ambulantes (manteros) se les restringió el espacio, permitiéndoles trabajar en 2 peatonales luego de las 22 hs cuando cierra el resto de los comercios. Se está discutiendo con el municipio la posibilidad de alquilar un predio donde puedan concentrarse y comercializar sus productos. La implementación de acciones concretas respetando sus respectivas normativas, no sólo están destinadas a reparaciones, protección, restauración, sino también, a definir quién y cómo hace uso de estos espacios, procurando hacer menos visibles aquellos usos como la venta ambulante.

Estas acciones de intervención patrimonial se fueron complementando y superponiéndose con las diferentes formulaciones de leyes y decretos u ordenanzas durante todo el periodo hasta la actualidad. Un ejemplo de ello es la formulación en el 2006 de la Ley N° 7418 que crea el Plan Regulador Área Centro de la Ciudad de Salta (PRAC) y que, por decreto, el mismo se aprueba en el 2011, cuyas acciones llevadas adelante serán las de proteger inmuebles de carácter patrimonial y ordenar y pautar las nuevas construcciones en el centro buscando una armonía en la apariencia visual.

En lo que se refiere a la fase de *Evaluación de resultados*, es una etapa que, si bien la menciono en última instancia, debería realizarse durante todo el proceso de la política, superponiéndose con las etapas anteriormente mencionadas y, complementándolas. Pero es algo que en la realidad no ocurre. Evaluar los resultados de las políticas en función de la problemática presentada y los objetivos planteados, logra transparencia. Sin embargo, en la política analizada no he podido identificar una evaluación sistemática. Por el contrario, si he encontrado datos estadísticos y diferentes valoraciones percibidas por determinados actores que las comentaré brevemente. Las transformaciones del centro incluyeron cambios vinculados con los usos de esta área. El mercado inmobiliario orientado al emprendimiento turístico, comerciales y residenciales alcanzó una destacada dinámica, con un incremento el valor de los inmuebles de 40%. En el caso de emprendimientos turísticos, se vio alentado por los incentivos y por las obras de infraestructura generadas en el centro. Hubo un aumento de prestación de servicios turísticos como alojamiento y gastronomía en el área, acompañados de locales de artículos regionales y artesanales. También se distribuyeron agencias de viajes en las calles céntricas. “La Plaza 9 de Julio se transformó en un centro de atracción turística en sí misma” (El Tribuno, 2006: 15). El centro histórico se pobló de locales comerciales.

Reflexiones Finales

A modo de conclusión, el trabajo realizado me ha permitido analizar un proceso en el que hubo implicado diferentes tipos de actores, con intereses particulares, en distintas etapas de la política pública. He podido visualizar una estrecha vinculación entre actores de sectores públicos y privados. Un proyecto que asegura el éxito en el sector turístico en la provincia gracias a una fusión entre estos actores. El sector público con sus tareas de protección patrimonial, incremento de infraestructuras, promoción turística y beneficios para inversiones (a empresas privadas, del rubro hotelero, gastronómico, etc.) amolda el camino el sector privado, consolidando su presencia en el área, fortaleciendo el comercio y servicios.

El objetivo de la política, de apostar por definir un área distinguida con identidad salteña trajo consigo limitado una forma puntual de consumo (vinculada a los turistas) destacando la condición del centro histórico de la ciudad como un espacio de disputa donde se hace presente diferentes intereses, argumentos y acciones de diversos actores. Esta nueva condición del centro histórico, me ha llevado a interrogarme sobre su uso como un espacio público o privado. Si bien es de carácter público, accesible a todos, visible, conformado por plazas, calles que se hallan abiertas a todos, a medida que fui avanzando en el análisis de la política pude percatar que en dicho centro se llevan prácticas exclusivas (como en el caso de los vendedores ambulantes). ¿Es en realidad el nuevo casco histórico un espacio público? Si se pretende mover a estos vendedores ambulantes para otras calles y en horarios no comerciales, ¿a quién busca favorecer esta política? Claro está, que los beneficiarios principales pertenecen al sector privado, que se ven favorecidos con la llegada de turistas cada vez mayor, quitándoles la posibilidad a que trabajadores de la comunidad receptora hagan uso de ese espacio “público”. ■

Referencias Bibliográficas

- Bosch, J.L. y Merli, M.C.** (2014), *La articulación en el proceso de las políticas públicas del turismo*, en Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo, Año XIV, Volumen 12, Facultad de Turismo de la Universidad Nacional del Comahue.
- Decreto N° 1156 de 2008.** Prórroga de Convenio entre Provincia de Salta y Municipalidad de la ciudad de Salta. Obras de recuperación del Centro Histórico de la ciudad de Salta. Ministerio de Finanzas y Obras Públicas, 25 de marzo de 2008. <https://boletinoficialsalta.gob.ar/instrumento.php?cXdlcnR5dGFibGE9R-HwxMTU2LzA4cXdlcnR5>
- Decreto N° 2735 de 2009.** Declara “Bien de Interés Arquitectónico y Urbanístico de la Provincia de Salta” (BI PAUPS) al Área Centro de la ciudad de Salta. Ministerio de Turismo y Cultura, 3 de Julio de 2009. <https://boletinoficialsalta.gob.ar/instrumento.php?cXdlcnR5dGFibGE9RHwyNzM1LzA5cXdlcnR5>
- Decreto N° 1439 de 2011.** Aprueba Plan Regulador para el Área Centro de la ciudad de Salta (P.R.A.C.). Ministerio de Finanzas y Obras Públicas, 07 de Abril de 2011. <http://www.economiasalta.gob.ar/copaups/wp-content/uploads/2014/06/DECRETO-1439-11.pdf>
- Diaz, C.** (1998), “El Ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción”.
- Ley N° 6856 de 1996.** Ley que establece zona de estricta protección del Patrimonio Histórico, Cultural y Arquitectónico la zona urbana de la ciudad de Salta. 13 de Mayo de 1996. <https://boletinoficialsalta.gob.ar/instrumento.php?cXdlcnR5dGFibGE9THw2ODU2cXdlcnR5>
- Ley N° 7418 de 2006.** Ley de Protección del patrimonio arquitectónico y urbanístico de la Provincia de Salta. 21 de diciembre de 2006. https://boletinoficialsalta.gob.ar/Texto_Actualizado.php?cXdlcnR5dGFibGE9THw3NDE4cXdlcnR5
- O'Donnell, G. y Oszlak, O.** (1976), “Estado y políticas estatales en América Latina”. CEDES, Buenos Aires.
- Rabotnikof, N.** (2008), “Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas”, en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*. N° 32, septiembre 2008, Quito, pág. 37-48.
- Secretaría de Prensa y Comunicación.** (30 de Junio de 2009). *El Gobernador declaró al área centro de la ciudad Bien Arquitectónico y Urbanístico*. Salta. <http://www.salta.gov.ar/prensa/noticias/el-gobernador-declaro-al-area-centro-de-la-ciudad-bien-arquitectonico-y-urbanistico/1571>
- Schenkel, E. y Almeida García, F.** (2015), “La política turística y la intervención del Estado. El caso de Argentina”.
- Subirats, J.** (1992), *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*, INAP, Madrid, España, p. 47- 97.
- Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C. y Varonne, F.** (2008), *Análisis y gestión de Políticas Públicas*, Cap. 2 “Las Políticas Públicas” y Cap. 3 “Los actores de las políticas públicas”, Editorial Ariel, Barcelona.
- Troncoso, C.** (2013), “Política Turística y Patrimonial en la ciudad de Salta-Argentina”.

3

GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN
PÚBLICA DE LA ACTIVIDAD
TURÍSTICA

3.6

PROGRAMA DE DIRECTRICES DE
ACCESIBILIDAD TURÍSTICA - MAR DEL PLATA

Milagros Ojeda

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo dar a conocer la labor que se encuentra realizando el Ente Municipal de Turismo de Mar del Plata en materia de accesibilidad turística; en lo que se refiere a la implementación del Programa de Directrices de Accesibilidad en Alojamientos y Servicios Turísticos de la Secretaría de Turismo de la Nación. Este programa busca aumentar la satisfacción de los usuarios, mediante una oferta turística que se adapte a múltiples realidades, incorporando a las personas con discapacidad y / o movilidad reducida como demanda potencial de los servicios turísticos del destino. Entendemos al Programa como una política pública, es decir, como un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil (O'Donnell, G. y Oszlak, O; 1976). Podemos decir que la atención está puesta en la promoción de un turismo accesible, llevándose a cabo a través de la participación de una serie de actores: los distintos niveles del Estado, las ONGs como la ONG CILSA¹⁵ y la ONG Mar Para Todos¹⁶, el sector privado, los turistas y la comunidad local.

Las Directrices de Accesibilidad en Alojamientos Turísticos se presentaron oficialmente el 24 de junio de 2008, trabajo en conjunto realizado por la entonces Secretaría de Turismo de la Nación y el Servicio Nacional de Rehabilitación. En el año 2010, con el propósito de ampliar el panorama y ofrecer no sólo alojamiento sino también destinos turísticos más accesibles, se trabajó en las nuevas Directrices de Accesibilidad en Servicios Turísticos. De esta manera, se pretende involucrar a todos los actores del sector público y privado como así también a todos aquellos en relación con la actividad, que forman parte del sector turístico en la Argentina.

Desde entonces estas Directrices han sido implementadas en diversas ciudades de nuestro país, sin embargo, elegí el análisis del programa implementado en la ciudad de Mar del Plata, ya que esta es considerada un referente del turismo accesible a nivel nacional e internacional. En Mar del Plata, el Programa se ha ejecutado en cinco ocasiones, dando como resultado treinta establecimientos distinguidos de los diferentes rubros que componen la oferta turística. A través de la experiencia acumulada en los diez últimos años, el destino se encuentra hoy con nuevos desafíos, ya que la vinculación entre accesibilidad y turismo es relativamente reciente y queda mucho trabajo por hacer.

Análisis del Programa

Para llevar a cabo el análisis del programa de Directrices de Accesibilidad Turística utilizaremos el modelo del “Ciclo de las políticas públicas” de Cristina Díaz (1997). Este modelo es considerado un proceso que contempla diferentes etapas: la construcción de la agenda, la formulación de la política, la implementación del programa establecido, la ejecución, su evaluación y eventualmente la finalización o extinción de la política misma. Cada una de estas etapas posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, además debemos destacar que en la práctica las etapas pueden sobreponerse y superponerse unas a las otras.

La construcción de la agenda

En la República Argentina se ha contemplado el tema de “Políticas de Accesibilidad” en leyes nacionales, provinciales y en ordenanzas municipales. A nivel nacional y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se pueden mencionar las siguientes: la Ley Nacional N° 24.314 (1994)¹⁷, la Ley Nacional de Turismo (Ley N° 25.997)¹⁸, Ley Nacional N° 25.643 (2002)¹⁹ Turismo Accesible y la Ley Nacional N° 26.378 (2008)²⁰ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

15| https://www.cilsa.org/cilsa_programas/accesibilidad/?cilsa_regional=mar-del-plata

16| <https://www.facebook.com/ONGmarparatodos>

17| <https://www.leydiscapacidad.com/leyes-sobre-discapacidad-argentina-accesibilidad/>

18| <http://www.derecho.uba.ar/institucional/ley-nacional-de-turismo-25997.pdf>

19| <http://www.derecho.uba.ar/institucional/turismo-accesible-ley-25643.pdf>

20| <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/141317/norma.htm>

Desde la promulgación de la Ley Nacional de Turismo Accesible en el año 2002, hasta nuestros días se ha contribuido a estimular el desarrollo de dicha actividad a través de diferentes maneras y hacia los diferentes sectores. Sin embargo, estas leyes no terminaban de dar respuesta a un turismo accesible que requería atención. No había un programa que guiara a aquellos servicios turísticos para formar parte del turismo adaptado y brindar una oferta accesible. Por mucho tiempo notamos que en la ciudad de Mar del Plata había un desconocimiento de la demanda turística accesible, ya que si hay algo que caracteriza al prestador de servicios turísticos argentino es su falta de solidaridad: entiende que el tema de la accesibilidad es un costo y no una inversión. Lo cierto es que la adaptación por parte del sector privado tiene limitaciones, ya que entra en juego si las inversiones son rentables o no.

Nos preguntamos, ¿Se entiende la situación planteada como un problema? Si, ya que esta realidad no solo es negativa para el colectivo con discapacidad, sino que también para los establecimientos y servicios turísticos que dejan de aprovechar un sector del mercado al que podrían acceder si realmente lo tuvieran en cuenta. ¿Cuántos turistas encontramos afectados por el problema? Muchas veces, se piensa que las personas con discapacidad viajan menos, pero esto es un mito o una excusa de la cual se apropia el sector turístico para elegir la discriminación. Según la Organización Mundial del Turismo (OMT), el 19,4% de los turistas presenta algún tipo de discapacidad permanente o transitoria. Además, cuando viajan, muchas de estas personas no lo hacen solas, sino que habitualmente lo hacen acompañadas y suelen gastar hasta un 25% más que el resto de turistas. Pero, ¿Por qué se elige este problema para incorporar a la agenda y no otros? La mayoría de las intervenciones públicas consisten en correcciones y reorientaciones de una política anterior o que bien fracasó, o bien ha de responder a nuevos retos previstos, o apunta a la integración de diversas políticas (Subirats, 1989). Este problema es incorporado a la agenda, ya que es un tema que se viene tratando con la promulgación de leyes y que ha adquirido importancia global. Además, es una cuestión emotiva que atrae la atención de los medios de comunicación.

Entonces, ¿Es la política la que determina las políticas o son éstas las que la determinan? Podemos decir que, de la identificación y definición de los problemas públicos, surge la esencia de la política, las líneas de acción posibles y el hecho de alcanzar objetivos previstos en beneficio de la comunidad (Bosch, J.L. y Merli, M.C; 2014). Entendiendo a los problemas como oportunidades de mejora, que una vez identificadas o definidas pueden poner en marcha la acción de los poderes públicos.

La elaboración y la formulación de la política pública

La formulación de la política pública consiste en la selección y especificación de la alternativa considerada más viable, seguida de una declaración que explicita la decisión adoptada, definiendo sus objetivos y su marco jurídico, administrativo y financiero. Entonces, ¿Cuál es la alternativa propuesta a esta problemática y aceptada por parte del Gobierno? En el año 2007, para la solución del problema planteado anteriormente se crea un programa de Directrices de Accesibilidad en Alojamientos Turísticos por parte de la Secretaría de Turismo de la Nación y del entonces Servicio Nacional de Rehabilitación. Ampliándose, en el año 2010, a todos los servicios turísticos (no incluye los servicios de transporte de larga distancia, ni agencias de viajes). El Programa establece que las directrices son recomendaciones de aplicación voluntaria y pueden emplearlas todos aquellos que aspiran aumentar la satisfacción del cliente. Estas pautas buscan concientizar al destino turístico en forma equitativa e igualitaria; entendiendo que las personas con discapacidad tienen derecho a visitar la ciudad sin sentirse limitados.

¿Cuáles son los objetivos del Programa? En concordancia con el principio de accesibilidad de la Ley Nacional de Turismo, este programa fue diseñado para incentivar la equiparación de oportunidades en el acceso y disfrute de la actividad turística, orientando la accesibilidad hacia la mejora de la calidad de los servicios turísticos. Además, busca fomentar una planificación de actividades turísticas que contemplen la plena integración, desde lo funcional y psicológico, de las personas con discapacidad, movilidad y/o comunicación reducida. El principal beneficio asociado a las Directrices de Accesibilidad consiste en la competitividad de la organización, ya que constituye una verdadera oportunidad de negocio que no sólo logra una fuerte fidelización de sus clientes, sino que además logra ampliar y diversificar su mercado.

Este Programa está dirigido a prestadores de servicios turísticos, sean públicos o privados y los requisitos

mínimos exigibles para obtener una distinción son aplicables a todas las organizaciones. Es por tal motivo que las Directrices se presentan de manera genérica. Sin embargo, se adaptan a cada establecimiento para cubrir sus particularidades. Entre los tipos de servicios turísticos que pueden adherirse encontramos a los alojamientos turísticos; establecimientos recreativos como balnearios, parques temáticos, termas, spa; plazas y parques; espacios gastronómicos; espacios culturales, teatros, cines, museos; áreas naturales; centros de información turística; entre otros. Respecto a los ejes contemplados por las Directrices, que resultan indispensables en la gestión de la accesibilidad de un establecimiento, se incluyen los siguientes aspectos: la arquitectura; la comunicación, iluminación y señalización; la seguridad y la capacitación del personal.

La implementación de la política pública

La implementación es la materialización de la política pública a nivel destino, es decir en el nivel municipal, en este caso a través del EMTUR Mar del Plata, con la participación necesaria del organismo oficial de turismo provincial. En el caso de Mar del Plata, el EMTur trabaja desde el año 2009 con la ONG CILSA por la Inclusión. ¿Qué procesos se han seguido para la puesta en práctica de la política? El proceso de implementación tiene una duración total estipulada en nueve meses aproximadamente. En primera instancia, la Municipalidad del Partido de General Pueyrredón, a través del EMTur Mar del Plata, solicita la adhesión al Programa. Luego de aprobada la solicitud, comienza la implementación.

Posteriormente, el EMTur realiza una serie de contactos y convocatorias abiertas a los diferentes responsables de establecimientos de servicios turísticos, con el objetivo de sensibilizar la importancia de la inclusión y darles a conocer la oportunidad de negocio accesible. Luego de las mencionadas visitas, se realiza un primer informe, para que los prestadores conozcan cuáles serán las principales intervenciones en las que se tendrán que ocupar. Se busca trabajar con todos los eslabones de la cadena de accesibilidad en el destino. Luego de la adhesión por parte de los prestadores de servicios, se realiza el acto de Lanzamiento, en donde los técnicos de la Secretaría de Turismo de la Nación y de la Agencia Nacional de Discapacidad realizan una presentación oficial del programa.

Ejecución de la política pública

La ejecución de políticas públicas consiste en el conjunto de acciones destinadas a alcanzar los objetivos establecidos por la política. Es la puesta en práctica, la realización de la política. Considerando la ejecución como parte de la implementación: una primera etapa programaría la acción y una segunda consistiría en el accionar propiamente dicho.

La primera implementación del Programa fue en el año 2009. En ese momento, el Programa tenía una duración de tres meses y estaba destinada solamente a establecimientos de alojamiento. En dicha implementación hubo siete establecimientos hoteleros adheridos: tres hoteles de 5 estrellas; dos hoteles de 4 estrellas y dos hoteles gremiales. De estos adheridos, tres de ellos obtuvieron la distinción: Intersur (gremial); Sheraton Mar del Plata Hotel (5 estrellas) y Hotel Costa Galana (5 estrellas). En esta primera implementación, hubo una dispar convocatoria; ya que se convocó por una parte establecimientos que estaban en conocimiento de la temática de la accesibilidad e incluso tenían avances materializados. De hecho, tanto el Sheraton como el 13 de Julio ya disponían de accesos, circulaciones, sanitarios públicos, y dos habitaciones accesibles cada uno. En tanto que el Costa Galana disponía de las mismas facilidades para personas con discapacidad, a excepción de las habitaciones accesibles, que debido al compromiso del hotel fueron adaptadas en menos de dos meses. El resto de los hoteles adheridos presentaban grandes problemas en su arquitectura, lo que hacía de gran dificultad la adaptación para el cumplimiento con las directrices. Asimismo, los responsables de los mismos tampoco manifestaron el compromiso para que en el corto o mediano plazo se realicen los trabajos. En el último encuentro con todos los responsables de los establecimientos adheridos, se entregaron los certificados de participación y tuvo lugar la capacitación en atención al público con el correspondiente taller vivencial.

A partir del año 2010, el Programa no sólo trabajó con alojamientos turísticos sino con los diferentes servicios de la oferta. La segunda implementación se llevó a cabo en el año 2012 y hubo más adheridos. En esta edición, participaron 23 establecimientos, buscando abarcar la mayor diversidad de servicios a los fines de cubrir la totalidad de la cadena de accesibilidad. Otro de los cambios importantes en el trabajo de implementación, fue

la duración de la misma. Como resultado del trabajo, se logró que los tres hoteles que habían sido distinguidos en 2009 obtuvieron su revalidación; a los que se sumaron seis establecimientos distinguidos más. Los mismos fueron los siguientes: Balnearios Bahía Varese y Punta Iglesia; Hotel Nuevo Ostende (3 estrellas), Shopping Los Gallegos, Teatro Auditorium Sala Piazzolla y el Centro de Información del EMTur Mar del Plata sito en Rambla Casino. Como ejemplos de buenas prácticas, podemos mencionar algunos casos como el Hotel Nuevo Ostende, que encaró una importante obra en donde se reformó el acceso, mediante rampa con barandas a ambos lados y doble altura. Asimismo, construyó una habitación nueva accesible en planta baja, y colocó un ascensor accesible para garantizar la circulación hasta los pisos superiores en donde están los salones de eventos. También en el Teatro Auditorium Sala Piazzolla gracias a la implementación, se realizó una serie de mejoras en los sanitarios, circulaciones por medio de sistema de rampas y señalización. Por último, destacamos el trabajo llevado a cabo en el Centro de Información Turística EMTur Rambla Casino, donde se generaron importantes mejoras en el acceso, sanitario accesible, mapa háptico y folletería accesible.

En el año 2014, se llevó a cabo una nueva implementación del programa. Tuvo un formato similar a la edición anterior, es decir con una duración de nueve meses y convocando a establecimientos de diversos rubros de la oferta turística. En este caso se adhirieron en total 21 establecimientos. Esta edición fue la que mejores resultados tuvo en cantidad de nuevos distinguidos, un total de 14. Los mismos fueron: Residencias Cooperativas de Turismo (apart hotel), Hotel Los Fuegos (gremial), Hotel Riviera (gremial), El Galpón de las Artes (teatro), Cuatro Elementos (teatro), Camping El Griego, Aquópolis Parque Acuático, Quba Resto Bar, Restaurante Santa Teresita, Centro de Información Turística EMTur de Sierra de los Padres, y los balnearios Perla Norte, Mar del Plata, Príncipe y Portofino. En esta nueva implementación podemos destacar el Balneario Perla Norte, que se trata de un establecimiento donde se realizaron grandes avances en los modos las circulaciones verticales y horizontales, la capacitación del personal, las sillas anfibia y sanitario / vestuario accesible. También el Camping El Griego es de destacar ya que hay pocas experiencias de campamentos accesibles en nuestro país. El establecimiento mejoró su cadena de accesibilidad en el servicio, ya que optimizó el ingreso a la administración, colocó un sector más bajo en el mostrador para la atención de personas de baja talla o en sillas de ruedas, elaboró un plano háptico para personas con discapacidad visual, construyó un camino de cemento alisado sin desniveles que comunica a los principales sectores del camping entre sí, e instaló una parcela de uso prioritario cerca de los sanitarios, con señalización y mobiliario.

La cuarta implementación del programa se llevó a cabo en el año 2016, que debía incluir la revalidación de aquellos distinguidos en 2012. Se adhirieron en total 21 establecimientos. Como resultado de la implementación, siete establecimientos obtuvieron la revalidación: Shopping Los Gallegos, Hoteles Costa Galana y Nuevo Ostende, Centro de Información Turística EMTur Rambla Casino, Balnearios Bahía Varese y Punta Iglesia. Mientras que obtuvieron la distinción el Museo de Arte Contemporáneo MAR, Teatro Auditorium Sala R. Payró, Confeitería Havanna y Balneario La Reina Playa Grande. Si bien se redujo la cantidad de nuevos distinguidos respecto a la edición anterior, se debe destacar el trabajo de sensibilización a lo largo de estos años, que produjo que tanto el Museo MAR como el balneario La Reina, que habían adherido anteriormente y no habían alcanzado la distinción, dieran los pasos necesarios para obtenerla en esta ocasión. El Balneario La Reina se ubica en el Complejo Playa Grande y durante el período 2016 y 2017 tuvo una reformulación integral de su proyecto. Es de destacar la colocación de un brazo hidráulico que permite el ingreso de personas con movilidad reducida tanto en la piscina interior como exterior, ya que es desmontable. Es el único en su tipo entre los balnearios de la ciudad.

La quinta implementación del programa se llevó a cabo en el año 2018/2019. Contó con la adhesión de un total de 14 establecimientos adheridos. Obtuvieron la distinción el Balneario Biología de Playa Grande, el Parador de la Provincia de Buenos Aires y el Centro de Información Turística de la Subsecretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires.

Gracias a estos avances en la accesibilidad en la cadena turística pero sobre todo de las playas, llevó a que la ciudad sea pionera en el primer campeonato de Surf Adaptado en el año 2018. Frente al éxito de este programa se eligió como sede tres veces consecutivas. El evento busca potenciar el espíritu deportivo y la cooperación internacional de deportistas, entrenadores y organizaciones de los diferentes países de Sudamérica, promoviendo un mayor desarrollo de la disciplina.

Seguimiento de la política pública

Esta etapa es de gran utilidad para conocer cómo se materializa el compromiso de los responsables de los establecimientos respecto del Programa. Durante el transcurso del mismo, se realiza una primera visita oficial entre los técnicos formados municipales y provinciales; y los responsables del establecimiento. En esta visita se hace una autoevaluación indicando el cumplimiento o no (puede ser en forma parcial) de cada directriz. A partir de esta visita, los responsables del establecimiento elaboran el denominado Plan de Mejoras, en donde se detallan en forma de cuadro: la directriz no cumplida o cumplida parcialmente, la solución planteada, la fecha propuesta y el responsable de cumplirla. Dicho plan, luego de elaborado, se remite al coordinador del Programa de la SecTur quien lo aprueba. Transcurrido un lapso de tiempo, generalmente dos o tres meses, de modo que se permita que el prestador haya tenido tiempo para avanzar sobre el Plan de Mejoras, se realiza una segunda visita.

La última visita es llevada a cabo por parte de los técnicos coordinadores de la SecTur Nación y de la AN-Dis; quienes verificarán el grado de cumplimiento de las directrices de accesibilidad planteadas en el Plan de Mejoras. En el caso de que se hayan realizado dichas mejoras; la SecTur hace entrega de la distinción. ¿Qué pasa si no se logra la distinción? Puede darse el caso de que los evaluadores consideren que el prestador debe terminar algunos trabajos pendientes que son de gran importancia y les concede un tiempo determinado, para luego sí hacer efectiva la decisión de la distinción. A aquellos establecimientos que no cumplieron con lo estipulado, o que dejaron sin efecto su participación en el Programa, no se les otorga la distinción, pero tampoco se le impone alguna sanción. Incluso estos mismos prestadores en una futura implementación pueden volver a adherirse y obtener la distinción. Cabe recordar que este es un programa que tiene una validez de tres años. Pasado ese período, los establecimientos implementan nuevamente el programa para obtener la revalidación.

Evaluación de la política pública

La evaluación es la última fase del proceso de la política pública y, puesto que el proceso es cíclico, es también la primera. La evaluación permanente se fundamenta en el hecho de que rara vez los problemas públicos sean resueltos de manera definitiva, situación que en el turismo dependerá en parte del ciclo de vida del destino (Bosch, J.L, y Merli, M.C, 2014). Este programa es un claro ejemplo de que el proceso de la política pública es cíclico, y la evaluación sirve para la puesta en marcha de nuevas ideas a tratar. El programa de Directrices de Accesibilidad turística comenzó siendo específicamente para el sector hotelero y hoy en día se ocupa de gran parte de los servicios turísticos.

En base a lo detallado, podemos indicar que el destino Mar del Plata es el que mayor experiencia ha acumulado en el Programa de Directrices de Accesibilidad en Servicios y Alojamientos Turísticos, siendo el único que lo implementó en cinco oportunidades y el de mayor número de establecimientos distinguidos a nivel país. ¿Cuáles fueron los efectos de la Política? En total son 30 establecimientos accesibles: 9 balnearios, 8 alojamientos, 6 recreativos, 3 centros de información turística, 3 gastronómicos y un centro comercial. De esta manera, se ha trabajado con los diferentes eslabones de la cadena de accesibilidad en el destino. Así como también en talleres llevados a cabo por la ONG Cilsa que informaban y capacitaban al personal para una mejor atención al cliente, ya que la inclusión absoluta implica que todas las personas puedan transitar por los mismos lugares sin discriminación alguna y eliminar las barreras de comunicación. Podemos decir que el programa tuvo repercusiones positivas en la ciudad de Mar del Plata, por esto se volverá a implementar en el año 2021.

Reflexiones finales ¿Dónde se evidencia el espacio de lo público y dónde lo privado?

Al espacio público lo pensamos como el espacio común a todos, visible y abierto. En contraposición con lo individual, secreto, oculto y cerrado. No podemos reducir lo público al Estado. Por esto, cuando lo público es disociado del Estado, se lo asocia a la sociedad civil (Rabotnikof, 2008). Esta se torna el espacio donde se garantiza la pluralidad, en tanto respeto a la individualidad y el asociativismo. Este programa se caracteriza por tener un diálogo continuo entre lo público y lo privado, ya que para su coordinación requiere el trabajo y el compromiso con la accesibilidad por parte de un gran número de actores. Destacamos el sector público a través de todos los niveles del Estado, del sector privado adhiriendo al programa e invirtiendo en las mejoras;

las ONGs, los turistas y la comunidad local.

El programa de Directrices de Accesibilidad de Servicios Turísticos está coordinado por la Secretaría de Turismo de la Nación con la colaboración de la Agencia Nacional de Discapacidad; lo que significa el involucramiento del nivel nacional. La implementación propiamente dicha se materializa a nivel destino, es decir en el nivel municipal, en este caso a través del EMTur Mar del Plata, con la participación necesaria del organismo oficial de turismo provincial. Por otra parte, también se mencionó que las directrices son recomendaciones; buscan una mejora en la accesibilidad de los establecimientos turísticos. La adhesión por parte de los establecimientos de servicios turísticos es voluntaria, debido a ello es compromiso por parte del sector privado. Entendiendo al sector privado turístico como al alojamiento, gastronomía, centros recreativos, museos, playas, entre otros. Además, en las cuestiones de sensibilización y capacitación, se cuenta con el aporte de organismos no gubernamentales relacionados con la temática de la inclusión y la discapacidad. En el caso de Mar del Plata, el EMTur trabaja desde el año 2009 con la ONG CILSA por la Inclusión.

Vemos cómo esta política pública se organiza a través de la idea de gobernanza. La cual, es entendida como una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico. La gobernanza viene a plantear que las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. Esta estructura no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos y por redes interorganizacionales. Así pensamos a este programa en la ciudad, sin embargo, también entendemos que, al ser un programa voluntario, muchos eligen no llevarlo a cabo por diferentes motivos, entre ellos el económico.

Es importante que se continúe con el trabajo interdisciplinario, ya que aún queda camino por recorrer, y en el marco de la búsqueda de inscribir a Mar del Plata como un destino inteligente, la ciudad se encuentra comprometida y en un punto de inflexión, donde se presentan nuevos objetivos y desafíos. La inclusión debe continuar inspirando a políticas de gestión pública, basadas en la accesibilidad universal, con proyección y evolución hacia la equidad y la conciencia social. ♣

Referencias bibliográficas

- Balnearios accesibles: Un logro donde se destacan el “Mar del Plata” y “La Reina de Balnearios accesibles: Un logro donde se destacan el “Mar del Plata” y “La Reina” de Playa Grande.** (11 de marzo de 2018). Elretratodehoy.com.ar. <https://elretratodehoy.com.ar/2018/03/11/balnearios-accesibles-un-logro-donde-se-destacan-el-mar-del-plata-y-la-reina-de-playa-grande/>
- Bell, D.** (1985), *La telecomunicación y el cambio social*, en M. de Moragás, Sociología de la comunicación de masas, Editorial Gustavo Gili, Barcelona.
- Bosch, J.L. y Merli, M.C.** (2014), *La articulación en el proceso de las políticas públicas del turismo*, en Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo, Año XIV, Volumen 12, Facultad de Turismo de la Universidad Nacional del Comahue.
- Comba, S y Toledo, E.** (2008), *Ciberculturas, organizaciones y gestión de la comunicación*, Revista FI-SEC-Estrategias, Año V, Número 11, pp 45-63.
- Concientización sobre Turismo Accesible a la ONG CILSA.** (2020), Eco.mdp.edu.ar. <https://eco.mdp.edu.ar/ppc/proyecto/236-concientizacion-sobre-turismo-accesible-a-la-ong-cilsa>.
- Díaz, C.** (1998), *El Ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción*, en Venesia, J.C. (Compilador), Políticas públicas y desarrollo local,
- Directrices de Accesibilidad en Servicios Turísticos y Guía de Autoevaluación** (2007). https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/02-18_directrices-accesibilidad-servicios-turisticos.pdf
- García Canclini, N.** (1995), *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, Grijalbo, México.
- Gioberchio, G.** (2019), *Inclusión en la arena y el mar: más playas suman sillas anfibias a sus propuestas de verano*. Infobae. <https://www.infobae.com/discapacidad/2019/01/09/inclusion-en-la-arena-y-el-mar-mas-playas-suman-sillas-anfibias-a-sus-propuestas-de-verano/>
- Kaplun, G.** (2000), *Comunicación organizacional: la importancia de los bordes*, Constelaciones de la comunicación, Año 1 N° 1 Cap. 3, Fundación W. Benjamin, Buenos Aires.
- La ciudad sobresalió como destino turístico accesible.** (10 de octubre de 2018). Diario La Capital de Mar del Plata. <https://www.lacapitalmdp.com/la-ciudad-sobresalio-como-destino-turistico-accesible/#:~:text=El%20municipio%20fue%20el%20que,Feria%20Internacional%20de%20Turismo%202018>.
- Mar del Plata con Guía de Turismo Accesible.** (5 de julio de 2013). PulsoTuristico. http://www.pulsoturistico.com.ar/mas_informacion.asp?id=1612&titulo=Mar-del-Plata-con-Guia-de-Turismo-Accesible
- Moral del, M.** (7 de enero de 2019). *Juegos, alfombras y sillas anfibias: el programa inclusivo para que todos puedan disfrutar de la playa*. Infobae. <https://www.infobae.com/discapacidad/2019/01/07/juegos-alfombras-y-sillas-anfibias-el-programa-inclusivo-para-que-todos-puedan-disfrutar-de-la-playa/>.

Oszlak, O. (1976), *Estado y políticas estatales en América Latina*. CEDES, Buenos Aires.

Programa de Calidad Turística. <https://www.argentina.gob.ar/programas-de-calidad/directrices-de-accesibilidad>

Puccio, H. (2015), *Las agendas de políticas turísticas a escala nacional y municipal*. Repositorio digital Ministerio de Turismo de la Nación.

Quesada, L. (2020), *La Red de Turismo Accesible pasó por Mar del Plata: “El límite no es la discapacidad, el límite es el entorno”*. 0223. <https://www.0223.com.ar/nota/2017-11-5-15-29-0-la-red-de-turismo-accesible-paso-por-mar-del-plata-el-limite-no-es-la-discapacidad-el-limite-es-el-entorno>

Rovere, M. (2003), *La planificación estratégica y la Ciudad como Sujeto*, La Gran Ciudad N° 2, separata, verano 2003, Fundación Metropolitana, Buenos Aires.

Subirats, J. (1992), *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*, INAP, Madrid, España, p. 47- 97.

Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C. y Varonne, F. (2008), *Análisis y gestión de Políticas Públicas*, Cap. 2 “Las Políticas Públicas”, Editorial Ariel, Barcelona.

Turismo accesible: una guía con más de 200 puntos inclusivos. (03 de agosto de 2018) Argentina.gob.ar. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/turismo-accesible-una-guia-con-mas-de-200-puntos-inclusivos>.

Turismo inclusivo: cuáles son los destinos más accesibles en la Argentina. (18 de diciembre de 2019). Telefenoticias.com.ar. <https://telefenoticias.com.ar/actualidad/turismo-inclusivo-cuales-son-los-destinos-mas-accesibles-en-la-argentina/>.

Turismo Mar del Plata continúa trabajando en Turismo Accesible. Notitur. (2020). <http://notitur.com.ar/turismo-mar-del-plata-continua-trabajando-en-turismo-accesible/>.

3.7

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA “FONDO DE AUXILIO PARA LOS PRESTADORES TURÍSTICOS”

Claudia Pirani

Contexto de surgimiento, cuestión y actores

La crisis global generada por la pandemia de Covid-19 abre nuevas aristas para la reflexión sobre sociedad, Estado y economía, en general y, en particular, sobre la actividad turística. Esta situación no tiene precedentes de los cuales valerse para evaluar la forma de una eventual salida. Se trata de un hecho social que estremece a los actores sociales, modifica sustancialmente sus relaciones, sus modos de vida y repercute en la totalidad de las instituciones locales, nacionales y globales.

Por primera vez en la historia, el sistema económico global, así como el movimiento de bienes y personas, fue obligado prácticamente a detenerse. En esta línea, desde la Organización Mundial del Turismo (OMT) se afirma que en la totalidad de los doscientos diecisiete destinos turísticos del planeta se han introducido restricciones sobre los desplazamientos internacionales, que son las más rigurosas que existieron hasta la fecha. En este marco, fue necesario establecer el cierre de fronteras y, por lo tanto, interrumpir la circulación de personas desde y hacia la República Argentina.

En Argentina, esta irrupción se suma a un período de crisis económica y social. A partir del aislamiento social, preventivo y obligatorio establecido desde el 20 de marzo por el gobierno nacional (Decreto 297/2020), el turismo no disminuyó, sino que se frenó prácticamente a cero. Empresas, trabajadores, destinos, consumidores son impactados de distinta forma e intensidad. Ciertos destinos se ven afectados por la falta de demanda, sus comunidades sufren un incremento del desempleo, la migración, la desigualdad o la exclusión social y los sectores medios y populares tienen menor capacidad para el consumo turístico. Más allá de los impactos previstos, la cuestión central es indagar sobre las consecuencias de la pandemia sobre el modelo turístico: la vuelta a la anterior normalidad o un cambio de paradigma.

Como primera mirada al escenario actual, mediato y futuro aparecen los discursos de los diferentes actores de los sectores público y privado.

Desde el Ministerio de Turismo y Deporte de la Nación, se destaca que el sector turístico es el más golpeado por la pandemia, y estiman que se podrían perder unos 200.000 puestos de trabajo. Para ello pone en marcha un plan para sostener al sector privado y la articulación de mesas de diálogo con las cámaras empresariales y sindicatos. Otros ejes del discurso público apuntan a la valorización del sector como generador de trabajo y a la transmisión de expectativas positivas sobre su recuperación. Como prioridad, las actuaciones del Estado pretenden apuntalar y/o salvar de la quiebra al sector turístico y lograr una pronta reactivación. Como horizonte ideal de corto y mediano plazo se propone volver a la situación del turismo anterior a la pandemia. Desde el discurso de los actores del sector empresarial, se destacan, en primera instancia, los daños ocasionados. Dos ideas integradas en ambos relatos son el cierre de micro, pequeñas y medianas empresas, de agencias de viajes y la pérdida de puestos de trabajo. A diferencia de otros sectores, en los discursos de los actores privados del turismo no se observa presión por flexibilizar la cuarentena ya que se asume que existiría recelo por parte de los consumidores. También se prevén consecuencias socioculturales que afectarán a las prácticas turísticas más allá del aislamiento como temor, prejuicio o la dificultad para erradicar el miedo al virus. Estos discursos no coinciden con el optimismo del Estado sobre los tiempos de recuperación del sector. Los pronósticos más optimistas señalan que el 2020 está perdido por completo y, los menos, sostienen que el turismo recién podría retomar la normalidad en el transcurso de dos años.

Varios son los factores que provocan el decrecimiento del sector turístico: empobrecimiento de una parte significativa de los hogares argentinos, la consecuente restricción de gastos, la baja receptividad de turistas extranjeros, el temor a concurrir a espacios masificados, entre muchos otros. Así surge la “**cuestión**” (necesidad de ayuda económica y la demanda del sector privado ante el freno a la actividad turística) que afecta la sociedad originando una “**situación problemática**”, como se mencionó anteriormente, en el contexto de emergencia sanitaria donde es necesaria la acción del Estado y la participación de diferentes actores. El sector empresarial demanda acciones por parte del Estado para dar solución a los problemas más urgentes como el pago de sueldos, compromisos impositivos ante el cese de actividad y, por otro lado, el Estado a través la toma de decisiones como el diseño de políticas públicas, involucrado en la toma de posición para modificar las relaciones sociales y las problemáticas actuales que son objeto de estudio en la arena política.

En el marco de la emergencia económica, financiera y fiscal estipulada en la Ley N° 27.541 y con el objetivo de asistir al sector privado y atenuar el impacto social de las medidas de prevención sanitaria, el Poder Ejecutivo tomó medidas extraordinarias como el **Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP)**, la creación del Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, la suspensión del corte de servicios por falta de pago y desalojos y el Ingreso Familiar de Emergencia, entre otras medidas.

El sector turístico está incluido en el Programa (ATP) que alcanza a más de 15.000 empresas y 175.000 empleados entre los sectores hoteleros, gastronómicos y agentes de viaje. Además, el Ministerio de Turismo y Deporte consiguió partidas extraordinarias que duplicaron el presupuesto de turismo para posibilitar la puesta en marcha del **Plan de Auxilio, Capacitación e Infraestructura para el Turismo (PACIT)** compuesto por tres fondos que se complementan para proteger al sector y prepararlo para que se convierta en uno de los motores de recuperación y reactivación económica. Se trata de una inversión histórica de más de 4.000 millones de pesos con un abordaje integral y objetivos a corto, mediano y largo plazo para el turismo argentino. Este plan incluye el **Fondo de Auxilio y Capacitación Turística (FACT)**, con beneficios para las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMES) puedan solventar gastos, proteger los empleos en el contexto actual y capacitar a los trabajadores; el **Fondo de Auxilio para los Prestadores Turísticos (APTur)**, con aportes para apoyar a prestadores y prestadoras de actividades turísticas complementarias, como guías y cabañeros; y el **Plan 50 Destinos**, una serie de obras de infraestructura turística en todo el país que apuntan a dinamizar la actividad, con mejoras que fortalezcan la oferta turística y fomenten la competitividad sectorial.

De las diferentes políticas diseñadas por el Estado, previamente enunciadas, se selecciona para su análisis, en el marco del Plan de Auxilio, Capacitación e Infraestructura para el Turismo (PACIT), uno de los programas que lo integran: el **Fondo de Auxilio para los Prestadores Turísticos (APTur)**. El mismo le otorgará a cada prestador un aporte no reembolsable de \$50.000 que se pagará en dos cuotas: la primera de \$30.000 y el resto cuando el beneficiario cumpla con la capacitación obligatoria sobre los nuevos protocolos Covid-19. Es compatible con otros beneficios como el Ingreso Familiar de Emergencia que otorga el Anses y los créditos a tasa cero.

Los motivos de la elección del programa **Fondo de Auxilio para los Prestadores Turísticos (APTur)** son la vigencia de la política, la urgencia de la misma como producto de la crisis del sector turístico y el carácter federal que le confiere igualdad de oportunidades a las veinticuatro jurisdicciones político-territoriales del país y a un gran número de prestadores turísticos privados, con grandes dificultades económicas, de fácil inscripción y gestión para la obtención del beneficio. Esta situación de excepción permite que esté en la agenda pública, que pase de ser una situación problemática a un problema público. Además, se considera importante la prioridad de los proyectos que apuntan los siguientes ejes: “**desarrollo turístico**” local valorando los recursos (naturales, humanos, económicos) locales y la identidad sociocultural; “**inclusión**” contemplando la integración con poblaciones en situación de vulnerabilidad social o que contemplen la integración de personas con discapacidad, movilidad o comunicación reducida; “**equidad de género**” incluyendo a mujeres y no binarios como postulantes que desarrollen las actividades, dejando de lado la discriminación y, por último, “**innovación y creatividad**” a través de la oferta de productos, servicios o actividades nuevas u originales respondiendo a la situación de la emergencia sanitaria, a las nuevas modalidades y adaptaciones de las prácticas turísticas, respetando lo local, artesanal y sustentable. La exigencia de una capacitación obligatoria por parte de los beneficiarios para atender a los futuros consumidores respetando los protocolos exigidos a nivel global por la OMT, es otra característica relevante y necesaria del programa.

La intervención del programa es competencia de la Subsecretaría de Desarrollo Estratégico del Ministerio de Turismo y Deportes porque dentro de sus atribuciones figuran ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia y entender en todo lo relativo a la promoción y desarrollo en el país del turismo interno y del externo, en todas sus modalidades e intervenir en materia de inversiones en el sector.

Para el presente análisis de la política pública se tendrá en cuenta la definición postulada por Joan Subirats et al. (2008:36) y sus diversos elementos constitutivos:

- **solución de un problema público:** se refiere a la crisis económica que está viviendo el sector turístico, que frenó abruptamente la actividad de los prestadores y todos aquellos que trabajan indirectamente en este servicio, reconociendo esta situación de insatisfacción social como problema de un colectivo que requiere la acción del sector público y privado para su solución.
- **existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público:** toda política pública busca modificar u orientar la conducta de grupos de población específica como monotributistas sociales, monotributistas y autónomos que desarrollan actividades vinculadas con el sector turístico ya sea de manera directa o actuando sobre el entorno de tales actores.
- **una coherencia al menos intencional:** es una política pública que quiere implementarse para resolver una problemática social de un grupo objetivo determinado a través de una ayuda económica a cambio de una capacitación obligatoria, a cumplirse en tiempo y forma según lo establecido.
- **existencia de diversas decisiones y actividades:** las políticas públicas se caracterizan por constituir un conjunto de acciones y este programa incluye cuatro ejes, ya mencionados, desarrollo, inclusión, equidad de género, innovación y creatividad. Existe una decisión política previa a la pandemia de fomentar el sector turístico para lograr el desarrollo económico del país potenciado por los recursos y ambientes naturales de cada provincia.
- **Programa de intervenciones:** luego de la inscripción al programa, se seleccionan de la totalidad de solicitudes, analizando los requisitos exigidos a los beneficiarios del programa. En el momento inicial, se orientaba a seleccionar 2.000 prestadoras y prestadores, pero debido a la gran cantidad de inscriptos se extendió el beneficio a más postulantes que se encontraban inscriptos en el programa y cumplían los requisitos de admisión. El número final de beneficiarios ascendió a 4.000 y el monto total del fondo pasó de 100 millones a 200 millones de pesos.
- **papel clave de los actores públicos:** esta política pública se crea en el ámbito de la Subsecretaría de Desarrollo Estratégico del Ministerio de Turismo y Deportes y le corresponde evaluar las presentaciones que se efectúen en el marco del APTur; como determinar las personas prestadoras de servicios turísticos que cumplen con los requisitos establecidos en el reglamento; seleccionar a las personas beneficiarias; prorrogar los plazos establecidos en la presente resolución; efectuar nuevas convocatorias; dictar las normas complementarias que estime necesarias para la implementación.
- **existencia de actos formales:** como la Resolución 262/2020 emitida por el Ministerio de Turismo y Deportes, con fecha 16 de junio de 2020, autorizando el programa APTur, pretendiendo orientar el comportamiento de grupos o individuos que, se supone, originan el problema público a resolver, en este caso, un grupo específico de prestadores de servicios turísticos. La Resolución también genera coerción dentro de la estructura interna del Ministerio, ya que es entendida como una orden a ejecutar por los actores de la administración pública.
- **naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades:** recae en el sistema político administrativo, es formulada, implementada y ejecutada por el Ministerio de Turismo y Deportes y la administración pública que corresponda a la misma. Ciertamente, es un programa de incentivo al sector turístico y dentro del mismo se apunta a cuatro ejes ya mencionados, tratando de potenciar e inclinar la actividad económica privada del área. Además, se focaliza el punto de inversión privada, también, el programa incentiva la regularización dentro de la normativa, es decir, “blanquear” a aquellos que aún no se han inscripto ni pagan los impuestos correspondientes. Tal regularización, le permite al Estado conocer el número de actores que trabajan en territorio nacional para futuras intervenciones. En otros términos, lo que se considera coercitivo de la política pública en cuestión, es la obligación que tienen los beneficiarios al momento de percibir la primera parte de los fondos, para recibir el resto deben capacitarse, como contraprestación deben inscribirse y realizarla en el término de 30 días, la misma se refiere a las “Nociones de seguridad e higiene para el Turismo” del Programa de Formación Virtual del Ministerio y, posteriormente, debe acreditar el certificado de la capacitación.

Una vía de análisis: la Política desde la perspectiva del ciclo de las Políticas Públicas

El ciclo de la política pública está formado por diferentes etapas que forman un proceso en el que intervienen numerosos y variados actores, donde existen: una agenda política, un problema público, acciones, interacciones, inacciones, omisiones, decisiones, tomas de posición, nudos, diálogos, debates, marchas y contramarchas para resolver un problema social. En el programa **APTUR**, política pública bajo análisis, la etapa de formulación es la que cuenta con más información porque es muy nueva y está en debate en el Congreso.

Iniciación

En el “**período de iniciación**” de la política pública se pueden plantear los siguientes interrogantes: cómo y quién (actor social) problematiza el asunto; quién, cómo y cuándo logra convertirlo en cuestión; con qué recursos se realiza y alianzas; con qué oposición; quiénes serán los beneficiarios, cómo seleccionarlos, quiénes están exceptuados, cómo difundir pensando el momento de coyuntura.

Retomando lo explicado en el primer apartado “Descripción y justificación” de la política pública, en alusión a la “**cuestión**”, es importante analizar el “**surgimiento histórico de la cuestión**” según lo analizado por Oszlak y O’Donnell. Y para ello, se podría hacer referencia a la situación crítica del turismo previa a la pandemia, ya que durante la campaña electoral de 2019, a nivel nacional, e incluso en varias provincias, los candidatos se pronunciaban a favor de impulsar el sector turístico, considerado como postergado y cuya potencialidad como servicio da impulso al desarrollo social y económico, sumado a ello, tras la asunción de Alberto Fernández a la presidencia, el turismo pasa a tener un rango ministerial, con fines a reestablecer el modelo de desarrollo turístico como política de Estado, en el marco de la plena aplicación de la Ley Nacional de Turismo y la vigencia de sus instituciones. Como otro punto, que denota la cuestión previa a la pandemia, en el mes de marzo, previo al devenir de la cuarentena, ingresaron múltiples proyectos de emergencia turística.

La situación de coyuntura vivida por la sociedad implicó o activó la capacidad de intervención autónoma del Estado ante la necesidad o inputs de la sociedad civil, es decir, del sector turístico y, particularmente, de pequeños prestadores. Debido a las características excepcionales que deterioraron fuertemente a los mismos, la cuestión considerada como problema público pasa a formar parte de la “**agenda política**”.

Formulación

El Estado y otros actores relevantes toman una posición explícita con intención de resolver la problemática social. Por ejemplo, Ricardo Sosa, secretario ejecutivo de Inprotur (Instituto Nacional de Promoción Turística), se explaya asegurando que están trabajando en varias líneas al mismo tiempo. Por un lado, proponen estrategias para el público final, con la realización de videos, conferencias, entrevistas en vivo, participación de influencers del mundo hablando de las bellezas de la Argentina; a su vez trabajan con los medios del exterior y, por último, con las agencias receptoras y emisoras. Además, expresa que “es un momento en el que no podemos darnos el lujo de descansar en la idea de afianzar el posicionamiento de nuestro país en el mundo, mientras trabajamos fronteras adentro para que nuestra oferta sea cada vez más exportable”. Tales palabras de este actor social, se reconoce lo explicado en el proceso de iniciación y agendación del problema público, coincidiendo en apuntalar el sector como generador de riquezas en el país. Y, por otro lado, a través de fondos no reembolsables para un grupo objetivo determinado. Entendiendo a tales fondos como una asistencia financiera a prestadores de servicios privados, en la cual el Gobierno no recibe a cambio compensación equivalente. En este punto, se da el debate ideológico-estratégico

entre los partidarios más acérrimos del libre mercado y los defensores de la intervención estatal en el comportamiento de la oferta y la demanda que se reduce, en la práctica, a una cuestión de grado. Se aceptó un cierto grado de intervencionismo en el mercado para reactivarlo, observado en el silencio parcial de los extremistas liberales a favor del libre mercado.

En un primer momento, con políticas que llegaban a un gran número de beneficiarios como Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), luego otra más específica para el sector turístico como Plan de Auxilio, Capacitación e Infraestructura para el Turismo (PACIT) -puesto en marcha parcialmente- y dentro de éste el **Fondo de Auxilio para los Prestadores Turísticos (APTur)**, el que se encuentra bajo análisis. Este proyecto se desarrolla actualmente bajo la normativa legal de una Resolución, y recientemente fue presentado al Poder Legislativo, por el Diputado Nacional Fernández Patri, formoseño, y por su amplitud y actualidad adaptándose a la evolución de la coyuntura. El Ministro de Turismo y Deportes, Matías Lammens, se puso a disposición de la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados para trazar un horizonte de trabajo conjunto. Asimismo, dio cuenta del diálogo y el trabajo articulado entablado desde el comienzo de la pandemia con la Cámara Argentina de Turismo (CAT), y a través del Consejo Federal de Turismo, con otras provincias.

El proyecto legislativo fue presentado públicamente a principios de mayo por el Ministro de Turismo y Deporte, en una reunión virtual junto a la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados para apoyar al sector. En la cual se explicó que el plan dispondrá de fondos exclusivos para el sector turístico con medidas que, no sólo responderán a la urgencia actual, sino que presentarán una visión a mediano y largo plazo. Los fondos provienen del Ministerio de Turismo y Deportes, en parte del Impuesto País. El programa obtuvo 17 votos contra 14 votos, en presentación de otros proyectos de la oposición (UCR). La oposición, once legisladores radicales, la CAT y empresarios del sector, proponen la emergencia sanitaria para hotelería, gastronomía, agencias de viajes y turismo y prestadores, con un régimen de emergencia laboral, tributario y financiero, durante la cuarentena y sus prórrogas. Se puede evidenciar que la mayoría de los actores políticos apuntan con diferentes perspectivas a solucionar el problema en cuestión.

Implementación

El **APTur** creado por la Resolución 262/2020, fue publicado en el Boletín oficial de la Cámara de Diputados, el 18 de junio del presente año y a partir del día siguiente se puede acceder al formulario de postulación en la página del Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación para la inscripción al programa durante 5 días corridos.

En la toma de posición del Estado, ante un entramado social muy heterogéneo, provoca consecuencias en los actores y así surgen los “**nudos**”. El **APTur** registró un gran número de inscriptos de las diferentes jurisdicciones provinciales, dejando a muchos prestadores afuera del mismo por diferentes motivos: los fondos destinados eran insuficientes para cubrir la demanda, muchos trabajadores del sector no están inscriptos o no tienen un año de antigüedad (requisito de admisión), desconocimiento de la existencia del programa y breve período de inscripción. Estos nudos permiten observar desde diferentes puntos el proceso social, “**hacia atrás**” en la confluencia de las políticas estatales y privadas, referidas al diseño, analizando y evaluando cambios en base al análisis de los efectos de la inscripción al programa, cantidad de solicitudes recibidas y seleccionadas. Y “**hacia adelante**” con respecto a la toma de decisiones pensando en otra partida de fondos para una segunda inscripción y duplicar el número de beneficiarios como se realizó en este programa. Quedan exceptuados del programa las personas que se encuentran en relación de dependencia tanto

del sector público como privado y/o tengan empleados en relación de dependencia a su cargo y/o que perciban prestaciones por desempleo, jubilaciones o pensiones; las personas que se encuentren vinculados a través de una relación de dependencia o figura contractual afín al Ministerio de Turismo y Deportes u otro organismo provincial y/o municipal de Turismo y las personas que adeuden contraprestaciones por cualquier tipo de asistencia que hayan recibido de esta Cartera, o que posean cuentas pendientes de rendición.

El 7 de julio la Comisión de Turismo de la Cámara de Diputados de la Nación dio dictamen de mayoría al proyecto. Otro actor, la Cámara Argentina de Turismo (CAT), portavoz, entre el sector público y privado, ofrece su visión sobre puntos relevantes que debe incluir el proyecto de declaración de “emergencia económica para el turismo” y avanza hacia la unificación de proyectos en el Senado, mientras Diputados lo hace en forma paralela, en una agenda propia. Además, la CAT trabaja con el presidente de la Comisión de Turismo de Diputados, el mendocino Alfredo Cornejo, analizando 13 proyectos en sesiones virtuales. La reunión con los senadores será el puntapié inicial para la unificación de proyectos, en la Cámara de Senadores integrando las propuestas e incluirlo en la agenda de la Comisión de Turismo del Senado que aún no está definida, cuya presidenta es la jujeña Silvia Giacoppo.

Para el presente análisis de los actores intervinientes en una política pública se utiliza la clasificación de Erica Schenkel y Patricia Ercolani, se identifican tres tipos: **actores relevantes del sistema turístico (ARST)**, **actores participantes del sistema turístico (APST)** y **actores influyentes del sistema turístico (AIST)**.

Los **ARST** son el **Ministerio de Turismo de la Nación** que tiene una posición central, coordina los distintos espacios participativos en defensa de la multisectorialidad ya que se relaciona recíprocamente con el **Comité Interministerial de Facilitación Turística** (se vincula con Organismos Estatales Nacionales), el **Consejo Federal de Turismo** (se vincula con las 24 jurisdicciones y con los municipios) y el **Instituto Nacional de Promoción Turística** (se vincula con la Cámara Argentina de Turismo). Todos los actores relevantes son del sector estatal. También integran este grupo integran este grupo de actores relevantes el **sector privado** del que surge la problemática y la cuestión (potenciales beneficiarios de la política) y el **consumidor/turista** que no participa en la mesa de discusión y diseño de la política, pero influye con su decisión a partir de su práctica turística, elección del destino y actividades, actualmente sujeto a cambios en la práctica turística y a un posible nuevo paradigma pospandemia.

En el complejo entramado de decisiones y acciones resultado de interacciones de los diferentes actores implicados en el ciclo de la política pública en la República Argentina la Ley Nacional de Turismo N°25995/5, reposiciona al Estado como actor clave en la gestión con la función de facilitar, promover y coordinar la apertura de los procesos de decisión con los diferentes actores involucrados en el sector turístico. El Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación es el encargado de impulsar los canales de comunicación y acción a partir de vínculos verticales (niveles gubernamentales) y horizontales (organismos estatales asociados a la actividad, sociedad civil y sector privado), como se explicó en el análisis.

Los **APST** son la **Cámara Argentina de Turismo** representa y promueve los intereses de la actividad turística privada en todo el país y en el extranjero, es intermediaria con el sector público emitiendo opinión sobre todas aquellas cuestiones concernientes a la actividad y política turística; los **Organismos Estatales Nacionales** y las **Provincias** junto a la **Ciudad Autónoma de Buenos Aires** y los **Municipios y Comunas** (niveles de organización política) son autónomos con gobiernos de diferente ideología política. Completa el grupo de actores participantes la **comunidad receptora**, la cual debería tener una participación activa

en la toma de decisiones dentro del sistema turístico porque es un actor fundamental en la reactivación del sector sobre bases sustentables y solidarias incorporando a la población local y rescatando su identidad cultural.

Los **actores influyentes del sistema turístico (AIST)** o grupos de interés son los **inversores privados**, los **ambientalistas** y los **trabajadores del sector**. Dentro de éstos últimos se encuentra el grupo-objetivo del programa APTur, explicado en uno de los elementos de política pública.

Evaluación

Debido a lo reciente del programa **APTur**, no se pueden evaluar los resultados e impactos del mismo y no se dispone de información estadística accesible, solamente es posible realizar un seguimiento desde la inscripción al programa, la selección de los postulantes y los beneficiarios, la capacitación virtual obligatoria por parte de la administración pública competente. Se evidencia una evaluación intermedia, es decir, durante el proceso, debido a la amalgama de inscriptos y la extensión de la partida de fondos para el mismo número de beneficiarios y agendación de una segunda fecha de inscripción.

A nivel nacional, las solicitudes por actividad del sector turístico que se presentaron para recibir el beneficio, fueron agentes de viaje (54%), prestación de otros servicios turísticos (24%), alojamiento (13%), guía de turismo (9%), gastronomía (1%) y producción de artesanías (1%).

A nivel provincial, los santafesinos inscriptos en el **APTur** fueron 237, entre ellos destacan personas que desarrollan actividades tales como agencias de viaje, alojamientos y prestadores de otros servicios turísticos como excursiones y traslados a islas, travesías en kayak y guía de pesca. Estas líneas de subsidios se suman a las implementadas por el gobierno de la provincia de Santa Fe, a través del Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología, como el plan de asistencia a todo el sector productivo, por más de 2.200 millones de pesos, que incluye al turismo, y contempla la entrega de subsidios de tasas para préstamos que permitan sostener la producción e incorporar tecnología en bienes de capital.

Conclusión

Recapitulando, el **Programa de Auxilio para Prestadores Turísticos (APTur)** es una política estatal nacional que encuadra dentro del Plan de Auxilio, Capacitación e Infraestructura para el Turismo (Pacit), el cual consiste en una serie de medidas exclusivas para el sector en las que la provincia viene trabajando con el gobierno nacional. El objetivo de la ley propuesta es proteger a todos los eslabones de la cadena turística para favorecer la reprogramación de los servicios contratados antes de la pandemia por sobre las cancelaciones que en este contexto implicaría la quiebra de las empresas. Estos instrumentos públicos se orientan a proteger la actividad turística y apoyar a pequeños prestadores independientes para que, una vez normalizada la situación sanitaria, pueda convertirse en uno de los motores de la reactivación de la economía. Hay una clara relación de decisión política con la política pública en cuestión, más allá que la actividad turística se encuentra en crisis debido a la coyuntura pandémica, existe una connotación ideológica de los actores gubernamentales, ya que múltiples sectores no han recibido hasta la fecha subsidio o auxilio de algún tipo por parte del Estado. El hecho de beneficiar a los prestadores de servicios privados, evidencia que hay una decisión de cooperar en el fomento del mismo, como fuente de riquezas a explotar, el turismo interno y el externo receptivo, como una alternativa más a los ingresos que genera el sector agrario (en actividad durante la cuarentena), ambas productoras de divisas. Y el turismo, particularmente, de numerosos puestos de trabajo con empleados y prestadores cada vez más calificados para responder a las exigencias del turista postmoderno.

El próximo turismo es una historia por escribir; y un fragmento de su narrativa dependerá de la capacidad

de adaptación, innovación y articulación entre los actores, tanto públicos como privados que, desde distintas partes de la geografía, proponen y llevan a la práctica alternativas turísticas atravesadas por otras identidades, racionalidades, valores e ideas. El rol del Estado, en general y la orientación de las políticas públicas turísticas, en particular, junto a la correlación de fuerzas en las decisiones del Estado será necesaria para cambiar el paradigma del turismo hacia experiencias solidarias y participativas de las comunidades locales. El **APTur** apunta a una transferencia de recursos que permita garantizar la estabilidad del sector, en la medida de que se oriente a puntos claves a los que se inclinaría el nuevo paradigma. ■

Bibliografía

- Biblioteca del Congreso.** (18 de junio de 2020). Legislación Oficial Actualizada. Recuperado de: <http://www.bcnbib.gov.ar/uploads/Legislacion-Oficial-Actualizada-No-91-18-06-2020.pdf>
- Díaz, C.** (1998), *El Ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción*, en Venesia, J.C. (Compilador), Políticas públicas y desarrollo local, FLACSO, Centro de Estudios Interdisciplinarios, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario.
- Diputados Argentina.** (07 de julio de 2020). Prensa. Noticias. Recuperado de: https://www.diputados.gov.ar/prensa/noticias/noticias-podio/noticias_1323.html
- Ministerio de Turismo y Deportes.** (12 de junio de 2020). Asamblea 153 del Consejo Federal de Turismo. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/asamblea-153-del-consejo-federal-de-turismo>
- Ministerio de Turismo y Deportes.** (22 de julio de 2020). *Apoyo de las provincias a la Ley de Promoción del Turismo Nacional*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/apoyo-de-las-provincias-la-ley-de-promocion-del-turismo-nacional>
- Ministerio de Turismo y Deportes.** (24 de julio de 2020). *Se extiende el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y a la Producción*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-extiende-el-programa-de-asistencia-de-emergencia-al-trabajo-y-la-produccion>
- Ministerio de Turismo y Deportes.** (s.f.). *Fondo de Auxilio para Prestadores Turístico*. <https://www.argentina.gob.ar/turismoydeportes/manual-de-aptur#14>
- O'Donnell, G. y Oszlak, O.** (1976), "Estado y políticas estatales en América Latina". CEDES, Buenos Aires.
- Provincia de Santa Fe.** (25 de junio de 2020). *Más de 200 santafesinos se inscribieron en el Fondo de Auxilio para Prestadores Turísticos*. Noticias. <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/267815/>
- Puccio, H.** (2015), "Las agendas de políticas turísticas a escala nacional y municipal". Repositorio digital.
- Roth Deubel, A.** (2014), *Las Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Capítulos 5 y 6. Ediciones Aurora, Bogotá.
- Santa Fe incorporó al sector turístico en la asistencia económica de emergencia.** (7 de julio de 2020). Esperanza Día x Día. <https://www.esperanzadiaxdia.com.ar/santa-fe-incorporo-al-sector-turistico-en-la-asistencia-economica-de-emergencia/>
- Schenkel, E. y Almeida García, F.** (2015), "La política turística y la intervención del Estado. El caso de Argentina", en *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 23 | Artículo vol. 23, N° 46, FLACSO México, pp. 197-221.
- Schenkel, E. y Ercolani, P.** (2015), *Los actores de la política turística argentina a partir de la nueva Ley Nacional de Turismo*. Universidad Nacional del Sur - CONICET.
- Subirats, J.** (1992), *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*, INAP, Madrid, España.

Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C. y Varonne, F. (2008), *Análisis y gestión de Políticas Públicas*, Cap. 3 “Los actores de las políticas públicas”, Editorial Ariel, Barcelona.

Turismo: más de 200 santafesinos se inscribieron para recibir ayuda. (26 de junio de 2020). Infostastre. <https://www.infostastre.com.ar/noticias/provinciales/26578-turismo-m%C3%A1s-de-200-santafesinos-se-inscribieron-para-recibir-ayuda.html>

Vilas, C. (2011), “Política y políticas públicas en América Latina”, en Fioramonti C. y Anaya P., (comps.), *El Estado y las políticas públicas en América Latina*; AECID/COPPPAL/Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, La Plata Págs. 37-74.

3.8

PROGRAMA DE TURISMO
LGBTQ – ROSARIO

Roberto Goría

Introducción

*“...ser libres para sentir lo que quieras,
ser libres para ser lo que quieras.”*

(frase tomada del video de promoción turística LGBTI “En Rosario sos vos”)

En este escrito se trabajará sobre la política de turismo LGBTI en la ciudad de Rosario, formulada por la Secretaría de Turismo de la Municipalidad de Rosario en la Actualización 2015 del Plan de Desarrollo de Turismo Sustentable Rosario 2010-2018 (PDTSR). El turismo LGBTI se entiende como “un modelo de turismo basado en el respeto por la orientación sexual y la identidad de género, la equidad social y la accesibilidad, a los fines que las experiencias de les visitantes y turistas sean más placenteras”. (Guía de Buenas Prácticas Turismo LGBT+, 2019, p. 4)

Para la descripción y análisis de la misma se recurrió a numerosas fuentes secundarias de información: publicaciones de la Secretaría de Turismo de la Municipalidad de Rosario, del Ente Turístico Rosario, del Ministerio de Turismo de la Nación; de la Organización Mundial del Turismo, artículos periodísticos y notas de medios nacionales y extranjeros; páginas web de promoción turística para el colectivo LGBTI; páginas web de ONGs del colectivo y publicaciones de la Facultad de Ciencia Política de la U.N.R. En cuanto a las fuentes secundarias, estas se componen de consulta a la Dra. Arq. Analia Brarda, coordinadora de la Subsecretaría de Turismo de la Municipalidad de Rosario; entrevista al Sr. Rolando Dal Lago, coordinador del área Turismo Deportivo de la Subsecretaría de Turismo de la Municipalidad de Rosario; entrevista hecha a la Dra. Mariana Caminotti, secretaria de Género y Derechos Humanos de la Municipalidad de Rosario y a la Lic. Mariángeles Camusso, secretaria de Género y Sexualidades de la Facultad de Ciencia Política y RRII (UNR).

Rosario viene trabajando fuertemente en políticas de inclusión y es pionera en el reconocimiento y la defensa de los derechos LGBTI. Es una de las primeras ciudades de Latinoamérica en legalizar el matrimonio igualitario en personas no residentes (turistas). Es también la primera ciudad en Argentina, y la segunda en Latinoamérica, en incorporar en la agenda de las políticas públicas la diversidad sexual, hecho que se concretó con la puesta en funcionamiento del Área de Diversidad Sexual. Además, se hizo el primer reconocimiento explícito en derechos previsionales de Argentina, al otorgarse el derecho a pensión a viudas y viudos de empleados municipales lesbianas, gays, bisexuales, travestis y transexuales. La creación de la casa LGBTI (Centro Social y Cultural para Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersexuales) es la primera experiencia de este tipo de Argentina. También se creó el Teléfono del Servicio de Protección al Público LGBTI, dónde se reciben denuncias, consultas y propuestas referidas a la problemática.

Ante una consulta realizada para este trabajo a la Dra. Arq. Analia Brarda, coordinadora de la Subsecretaría de Turismo de la Municipalidad de Rosario, referida a la puesta en marcha del Turismo LGBTI, esto nos respondía: “Se produjeron materiales audiovisuales para utilizar en redes, en ferias internacionales, además un manual de buenas prácticas en turismo del LGBT (lo que podrás encontrar en la página web del ETUR) así como cursos de capacitación para ser buenos anfitriones del LGBTI. Y numerosos encuentros de capacitación con los prestadores de turismo de la ciudad”. Recientemente, Rosario se incorporó a la Asociación Internacional de turismo Gay-Lésbico (IGTLA), organización que lidera el mercado de viajes y ocio del colectivo LGBTI a nivel global.

¿Esta temática constituye una política pública? ¿Por qué se elige? Sin lugar a dudas nos encontramos frente a una serie de acciones y medidas que determinan una toma de posición del Estado Municipal, una modalidad de intervención en relación a una situación problemática que provoca el interés y movilización de otros actores de la sociedad civil. Esta intervención determina una direccionalidad que se manifiesta a través de un marco normativo, que tendrá un efecto importante en el proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión, lo que constituye una política pública desde la mirada de Oszlak y O'Donnell (1976). Por medio de todas las medidas enunciadas vemos al “Estado en acción”, generando “nudos” del proceso social en torno al cual se tejen interacciones en las distintas etapas del proceso. Son acciones de penetración del Estado en la sociedad y viceversa, en un contexto determinado. Podemos encuadrar este programa como un claro ejemplo del cambio

de paradigma que atraviesa la gestión pública del turismo a escala mundial que manifiestan Schenkel y Ercolani (2015). La magnitud, complejidad, incertidumbre y dinamismo de la actividad se traducen en problemas públicos, con una gran variedad de actores involucrados. Es necesario el surgimiento de procesos participativos, con discusiones ampliadas, armonizando los conflictos y construyendo vínculos de confianza. Así, se deja planteada la posición del Estado, que busca conciliar la deliberación y el diálogo con el ejercicio de la autoridad. El involucramiento del Estado en cuestiones de la sociedad, frente a las que se adoptan posiciones, genera una expansión del aparato estatal, manifestado en este caso en la creación de nuevas áreas municipales de gestión y de prestación de servicios, configurando lo que Oszlak (1997) llama “cristalización institucional”. Dice Abal Medina (2012) que el Estado es una estructura institucional generadora de reglas, lo que se pone claramente de manifiesto cuando se instalan como objetivos la dinamización de los derechos de la diversidad sexual en el turismo y el fortalecimiento de los derechos de género en los objetivos del Programa Turismo del LGBTI. Este es un punto que enriquece la política pública elegida por sobre otros programas de turismo como pueden ser el Programa Turismo Cultural, de Reuniones, Turismo Deportivo, Metropolitano, etc., planteados en el PDTSR. A la dimensión económica presente en todas las políticas en turismo (casi siempre de manera exclusiva) se suma una dimensión política vinculada a la conquista de derechos y se pone de manifiesto lo que afirma Mariana Caminotti en la entrevista realizada por la cátedra: la obligación del Estado de velar por el efectivo acceso a esos derechos. Rodríguez Gustá (2008) afirma que el Estado tiene un papel primordial en la construcción de igualdad para varones y mujeres y se debe hacer extensiva esta afirmación para el colectivo LGBTI. Cuando se extrae al turismo desde la esfera privada, basada principalmente en lógicas de tipo económico, y se lo sitúa en la esfera pública, se reconoce la imposibilidad de quitar la dimensión política de las políticas públicas y que, aún en áreas aparentemente neutrales como el turismo, es imposible una resolución “puramente técnica”, escindida de su componente político. Autores como Carlos María Vilas (2011) y Cristina Díaz (1998) reivindican la necesidad de recuperar plenamente a la política en detrimento de soluciones basadas exclusivamente en racionalidad técnica, en términos de necesidad y determinismo, propios de planteos neoliberales encuadrados en la coordinación por medio del mercado, según la definición de Lechner (1997)

Así, debemos considerar al turismo como una actividad mucho más compleja que una práctica de consumo, en la que se interrelacionan numerosos factores, según afirman Schenkel y Almeida García (2015) y un análisis desde la perspectiva de la ciencia política, como se intenta realizar con este trabajo, puede aportar elementos ausentes en los estudios realizados desde una perspectiva meramente económica.

El ciclo de la política y sus actores

*“Muchas generaciones soñaron con vivir este momento,
y ahora está pasando”*

(frase tomada del video de promoción turística LGBTI “En Rosario sos vos”)

Los recursos analíticos empleados para abordar la política seleccionada son: el modelo del ciclo de políticas públicas y la clasificación de actores planteada por Subirats y otros (2008). El primero es un recurso heurístico que permite entender la complejidad del proceso de producción de las políticas, desagregándolo en sus componentes para facilitar el abordaje, pero sin perder la visión del conjunto. Además, engloba elementos que son omitidos en perspectivas de investigación más tradicionales y da una visión menos sesgada de los actores involucrados. Este análisis sigue un “ciclo vital” que contempla un inicio, una sucesión de fases (no necesariamente lineal o etapista) y una extinción o resolución. A lo largo de este proceso, los actores toman posiciones frente a la misma. En segundo lugar, la clasificación de actores tomada es un abordaje considerado pertinente para analizar a los actores en un proceso de políticas porque tiene en cuenta a aquellos a quienes van dirigidas las políticas públicas (los beneficiarios) y también aquellos que se ven afectados de manera indirecta (positiva y negativamente). No restringe el análisis a los “hacedores” (aquellos actores que, a partir de recursos, participan de manera continua en la formación, adopción y puesta en práctica de una política pública), como puede ocurrir con clasificaciones propuestas por otros autores quienes, a partir de una mirada organizacional, son más

apropiadas para el ámbito de la esfera privada (como, por ejemplo, la de “stakeholders” propuesta por Falcao Martins y Fontes Filho). Al no considerar los actores “pasivos” como parte, se corre el riesgo de no tener en cuenta factores explicativos importantes del proceso.

El análisis comienza en el período de la iniciación, con la identificación de una situación problemática, que en este caso corresponde al derecho de las personas del colectivo LGBTI a gozar del turismo sin sufrir discriminación, solicitando condiciones de tolerancia, inclusión e igualdad para todas las personas, a la vez que surge la posibilidad de posicionar a la ciudad como un destino de turismo LGBTI, considerándolo como un nicho de mercado en la segmentación de la demanda. Surgen preguntas del tipo ¿es esto un problema o una oportunidad? ¿para quién es un problema y para quién una oportunidad? ¿el Estado municipal debe/desea ocuparse de la inclusión de las minorías en su plan de turismo? ¿Es compatible con la ideología del gobierno a cargo? ¿Cuál es la política referida a los derechos de las minorías de la Municipalidad? ¿Debe hacerse algo respecto a esta problemática? Si es así, ¿qué debe hacerse y quién debe ocuparse de hacerlo? ¿Debe dejarse en manos del mercado, o debe coordinar la política, o se necesita una instancia superadora? Estos interrogantes van generando una definición del problema, una construcción de un problema público y una incorporación del mismo a la agenda (pública primero, formal o gubernamental después). La Dra. Analia Brarda, al ser consultada por la iniciación de este programa, manifiesta la aparición de una “ventana de oportunidad” para la incorporación del problema a la agenda gubernamental del municipio en el momento de plantearse la actualización del PDTSR 2010-2018 en el año 2015, en comunión con la reciente aprobación del matrimonio igualitario y los trabajos que venía realizando la Municipalidad de Rosario en materia de políticas de inclusión, en simultáneo con la promoción de este tipo de turismo por el Departamento de Comercio Exterior de la Argentina. Por todo ello, se consideró que Rosario tenía muchas potencialidades para promover este segmento turístico, así como fortalecer los derechos de género mediante la creación de una plataforma que permitiera ahondar el tema desde la perspectiva turística. La decisión de incorporar este problema a la agenda institucional de manera temprana y priorizar su tratamiento revela la vitalidad de la vida pública en un sentido político y poner en juego los recursos del estado municipal evidencia el compromiso asumido.

Para la HECHURA de esta política debe considerarse que el tema planteado, si bien es pionero en Latinoamérica y tiene escaso recorrido a nivel nacional, lleva un largo período de desarrollo en países con tradición en la lucha por la tolerancia y contra la discriminación, cualquiera sea su causa. La existencia de políticas de inclusión orientadas al sector y la consideración del colectivo LGBTI como segmento de mercado ya es una realidad concreta en muchos países (europeos, americanos y oceánicos en su mayoría) en donde existe una amplia aceptación social de la diversidad sexual, en contrapartida con los más de 70 países donde la homosexualidad es aún considerada un delito. En nuestro país, el Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR) y el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS) manifiestan, como uno de los ejes rectores, el desarrollo con inclusión y accesibilidad e incluyen en sus productos estratégicos el segmento LGBTI, promocionándolo bajo el lema “Argentina Diversa”, que busca posicionar internacionalmente al país como destino de turismo gay y federalizar este turismo articuladamente con el Plan Federal de Turismo. Bajo el marco establecido a nivel nacional por estos planes y basándose en los principios del Código Ético Mundial para el Turismo (elaborado por la Organización Mundial del Turismo), el ETUR, como institución de promoción de la actividad turística, asumió el compromiso de coordinar el proceso de ELABORACIÓN de los programas comprendidos en el PDTSR, entre ellos, el de Turismo LGBTI. Más tarde, al crearse la Secretaría de Turismo, pasó a la órbita de ésta, constituyéndose el turismo en política de estado. Bajo la coordinación de un equipo interdisciplinario, se convocó a un conjunto de actores vinculados al turismo provenientes de los ámbitos público, privado, académicos y empleados municipales. La formulación de este plan tuvo un carácter participativo, de construcción de consensos con rondas interactivas y talleres de trabajo, comprendiendo que el desarrollo turístico es tarea de todos los que conforman, directa e indirectamente, la cadena de valor del sector. Este entendimiento permitió que se neutralizaran los conflictos y que los grupos objetivo (actores privados como hoteleros, hosteleros, gastronómicos, agencias de viajes, etc.) puedan constituirse como actores unitarios, ya que presentaron uniformidad en cuanto a valores y a intereses perseguidos (captar un segmento de mercado tentador desde lo económico). Los actores públicos son la Secretaría de Turismo, el Etur y, fundamentalmente, la Intendente de la Ciudad, Dra. Mónica Fein. Los beneficiarios finales de esta política fueron incorporados en los debates, por medio de la convocatoria

a varias ONGs (como por ejemplo Unidos Todos), quienes también presentaron criterios unificados (en cuanto a la obtención de derechos al turismo respetuoso de la diversidad sexual). Pero otros actores quedaron ausentes en este armado, por ejemplo, la ciudadanía o comunidad receptora (como actor privado en carácter de terceros afectados). Este no es un olvido menor, ya que la comunidad receptora puede reaccionar de manera negativa ante el desarrollo desmedido de un destino turístico. Fenómenos como “gentrificación” y “turistificación” son ampliamente estudiados y sus eventuales efectos negativos pueden ser neutralizados con una participación ciudadana activa, según afirman Gascón y Cañada (2007) en “El turismo y sus mitos”. Si bien no se dispone de información fehaciente que lo confirme, es posible suponer que el planteo de distintas alternativas de acción con el fin de seleccionar la que se considere más apropiada en base a un trabajo de prospectiva (siguiendo la definición de Subirats (1992)) está en parte influenciado por el análisis de políticas similares implementadas en otros destinos de turismo LGBTI consagrados en el mundo. Las condiciones ideales de Amsterdam (Países Bajos), Mykonos (Grecia) o Sitges (España) en cuanto a respeto, integración y tolerancia a la diversidad de género son un norte al que los nuevos destinos que buscan posicionarse miran con admiración.

La formulación de esta política fue materializada en la Actualización 2015 del PDTSR 2010-1018, que no se redujo a una descripción de la decisión adoptada, sino que estableció los objetivos y determinó explícitamente las acciones a seguir para así establecer un compromiso y garantizar la ejecución, dentro de las posibilidades de recursos disponibles para la gestión del programa, ya sean de trabajo, capital y tecnología. El objetivo establecido fue: Posicionar a Rosario como un destino de Turismo LGBTI y las acciones planteadas para alcanzar ese objetivo son: 1) Promocionar la ciudad como sede turística LGBTI en Jornadas o Ferias Internacionales; 2) Conformación de la oferta turística “Semana del orgullo gay”; 3) Elaboración del producto turístico “Matrimonio Igualitario de extranjeros” y 4) Capacitación a los prestadores para mejorar la calidad de los servicios de acuerdo a la demanda del segmento. Estas acciones constituyen la puesta en práctica de la política pública, es decir la IMPLEMENTACIÓN, y entonces surgen nuevos interrogantes: ¿Cuáles medidas deberán tomarse para alcanzar los objetivos planteados? ¿Es necesario convocar a nuevos actores? ¿Es conveniente un modelo jerárquico de implementación o se involucrará a los actores de una manera más participativa? ¿cómo se resolverán los aspectos clave propios de la complejidad de este proceso? En el análisis de las acciones puestas en marcha se encuentran algunas respuestas. El proceso de comunicación se centra en la necesidad de mensajes claros, para lo cual se diseñan materiales audiovisuales de contenido simple y de alta efectividad que son presentados en ferias y congresos internacionales de turismo LGBTI. El problema de la capacidad para alcanzar el objetivo se aborda mediante la elaboración del Manual de Buenas Prácticas de Turismo LGBT+ con la colaboración de la UNR, así como cursos de capacitación y numerosos encuentros de intercambio con los prestadores de servicios turísticos de la ciudad, empleados municipales y ONGs intentando de esta manera optimizar la actitud de los encargados de la implementación de las acciones. Este tipo de abordaje puede ser definido como “bottom up” según la clasificación de Roth Deubel (2014) puesto que contempla la importancia de los actores en la puesta en práctica, generando a partir de visiones e intereses distintos, oportunidades de añadir valor a la política. Al revalorizar la complejidad de la gestión se comprende que “ocurren cosas” que no fueron previstas en el momento del diseño. La reciente incorporación de Rosario a la Asociación Internacional de turismo Gay-Lésbico (IGLTA), organización que lidera el mercado de viajes y ocio del colectivo LGBTI a nivel global, determina que el proceso de implementación no está concluido, sino que se retroalimenta y reformula continuamente. Otra de las acciones más importantes que desarrolló Rosario para atraer al segmento fue la elaboración en conjunto entre el ETUR y los representantes de la industria turística, de un mapa gay, en el que se encuentran hoteles, bares y discos exclusivos, incluyendo entre ellos una playa gay en las riberas del Paraná. Las redes interorganizacionales generadas a partir de estos programas colaborativos y las continuas acciones de búsqueda de consenso permiten entender que los vínculos entre los distintos actores son cooperativos y en términos de horizontalidad, postergando viejos modelos jerárquicos descendentes. Los conceptos de gobernanza y coordinación se presentan con claridad en la ejecución de esta política pública, que manifiesta coherencia entre el objetivo planteado y la acción cohesionada de los actores en los distintos pasos para lograrlo.

En la entrevista realizada, el Sr. Rolando Dal Lago, coordinador del Programa Turismo Deportivo, manifiesta que la SECTUR no ha realizado aún un proceso de Evaluación final (evaluación ex post según Roth Deubel) en ninguno de los programas del PDTSR, por lo que no se dispone de información específica respecto de la

etapa final del modelo del ciclo de la Política Pública. En cambio, se ha hecho hincapié en los procesos de monitoreo y seguimiento en las distintas etapas (evaluación concomitante o continua, según el mismo autor). A tal fin, el propio PDTSR creó el Observatorio Turístico Rosario, que permitió generar los primeros resultados estadísticos. Contrastando estos resultados con una revisión de cada una de las líneas estratégicas y sus programas fue posible analizar el cumplimiento de metas y alcances, generando información para la toma de decisiones y retroalimentando la gestión de las políticas en turismo, haciendo ajustes y modificaciones necesarias en los cursos de acción, constituyendo un verdadero aprendizaje institucional a partir de una evaluación “endoformal”. Para ajustar las líneas estratégicas, el personal técnico de la SECTUR comenzó trabajando bajo la dinámica de talleres. Una vez obtenido un análisis crítico interno, se generaron rondas de consulta y consenso con los actores involucrados en el sector, bajo un abordaje multidisciplinario e intersectorial, completando un modelo de evaluación mixta. En estas reuniones surgieron nuevas ideas que permitieron repensar la visión del plan, realizar ajustes y renovar el compromiso sectorial de construir una ciudad interesada en el desarrollo de un turismo inclusivo, integrado y socialmente justo para todos.

Comprendiendo que las valoraciones individuales se diferencian de una evaluación formal, por carecer de rigor científico en su factura y estar basados en percepciones con una gran carga de subjetividad, se hace una breve reseña de algunas de ellas, juntamente con datos estadísticos parciales extraídos de diversas fuentes, con el fin de intuir una orientación en los resultados de la política analizada. Por ejemplo, el Registro Civil informa a través de un artículo del diario La Capital respecto al crecimiento continuo del número de matrimonios igualitarios de extranjeros. La IGLTA manifiesta en su página web que, desde la inscripción de Rosario en esa Asociación como destino para el turismo gay-lésbico, el número de consultas recibidas a esa plataforma no deja de crecer y los comentarios positivos aportados por los visitantes de la ciudad, en su gran mayoría satisfechos por el clima de tolerancia sumado a los atractivos turísticos, auguran una evolución favorable. Los organizadores de la Marcha del Orgullo en Rosario ven crecer año tras año la cantidad de visitantes que participan de las diversas propuestas del encuentro. Los representantes de las diversas cámaras que aglutinan los servicios turísticos de la ciudad muestran interés creciente en acompañar a la SECTUR en las campañas de promoción del turismo LGBTI en encuentros y ferias internacionales.

Conclusiones

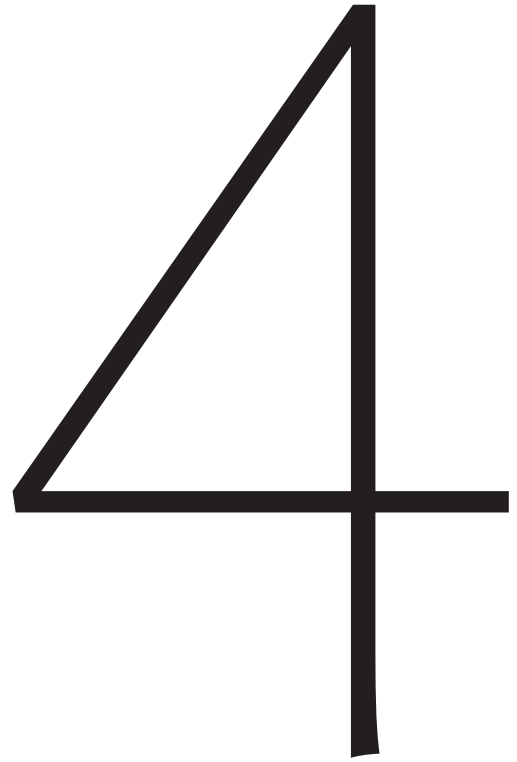
Cuando, desde la Secretaría de Turismo local se plantea un turismo inclusivo, integrado y socialmente justo para todos, claramente se reconoce la búsqueda de lo estatal por fortalecer lo público, considerando principalmente el sentido de lo que es accesible para todos, sin exclusiones, abierto, en contraposición a lo clausurado y para unos pocos, según define Rabotnikof (2008). La Lic. Mariángeles Camusso sostiene que los feminismos y las perspectivas de género, en forma individual e informal, plantean interrogantes a las instituciones, y es posible entender al desarrollo del Turismo LGBTI en Rosario como un intento de dar respuesta a algunos de esos interrogantes y un avance de la esfera pública en un tema casi exclusivamente reservado a la esfera privada. Así fue concebido el PDTSR, con el objetivo de consensuar políticas y optimizar recursos, orientando y articulando las actuaciones de los sectores públicos y privados, ocupando zonas grisáceas de superposición y disputa entre ellas. Sin desatender la dimensión económica de la actividad, promueve un ejercicio del derecho al turismo de manera sustentable, responsable e inclusivo. A la vez que se promueve la diversificación económica, desarrollando el sector terciario de servicios para un segmento de mercado de gran interés, se posiciona a la ciudad como un referente de la igualdad de derechos y condiciones. Las exigencias y requerimientos del segmento se cumplen mediante el trabajo mancomunado de todos los actores involucrados y un sector privado que se capacita continuamente, acompañados por un Estado que asume el rol no sólo como regulador del proceso sino también como facilitador del mismo. La creación de esta red permite abordar un tema compartido y formular y llevar a cabo decisiones colectivas, articulando y compartiendo recursos, en una interacción que contribuye a diluir los límites entre lo público y lo privado mediante la creación de instancias mixtas. ♣

Bibliografía

- Abal Medina, J.M.** (2012), “El Estado”, en Abal Medina, J.M. y Cao, H. (comps.), *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*, Ed. Ariel, Buenos Aires. Pág. 29-66.
- Bazzoni, C.** (27 de febrero de 2018), *Buscan posicionar a Rosario como destino para el turismo gay*. Diario La Capital. <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/buscan-posicionar-rosario-como-destino-el-turismo-gay-n1563837.html>
- Díaz, C.** (1998), “El Ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción”, en Venesia, J.C. (Compilador), *Políticas públicas y desarrollo local*, FLACSO, Centro de Estudios Interdisciplinarios, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario.
- El turismo gay sumó a Rosario a su oferta mundial.** (28 de febrero de 2018). Rosario Plus. <https://www.rosarioplus.com/ennoticias/El-turismo-gay-sumo-a-Rosario-a-su-oferta-mundial-20180228-0011.html>
- Ente Turístico Rosario (ETuR)** (2010) - Plan de Desarrollo de Turismo Sustentable Rosario 2010-2018, Disponible en https://www.rosario.gob.ar/ArchivosWeb/plan_turismo_rosario.pdf
- Ente Turístico Rosario (ETuR)** (2015) – Rosario LGBTQ+, disponible en <https://www.rosario.tur.ar/web/rosarioen.php?id=24>
- Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales U.N.R.** (2019) – Presentación Guía de Buenas Prácticas para el Turismo LGBTQ+, disponible en <https://fcpolit.unr.edu.ar/presentacion-de-la-guia-de-buenas-practicas-turismo-lgbt/>
- Falção Martins, H. y Fontes Filho, J. R.** (1999), “¿En quién se pone el foco? Identificando “stakeholders” para la formulación de la misión organizacional”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 15, Caracas.
- Gastón J. y Cañada, E.** (2007), “El turismo y sus mitos”, 1a ed. – Editorial Enlace, Managua.
- Matrimonio igualitario: Rosario se ubica a la cabeza en el interior del país.** (16 de julio de 2015). Diario La Capital. <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/matrimonio-igualitario-rosario-se-ubica-la-cabeza-el-interior-del-pais-n488902.html>
- Ministerio del Interior de la Nación** (2015) – Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable, disponible en <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Plan-Federal-Estrategico-Turismo-Sustentable-2025.pdf>
- Municipalidad de Rosario** (2016) – Creación de la Casa LGBTQI en Rosario, disponible en <https://www.rosario.gob.ar/web/gobierno/desarrollo-social/diversidad-sexual/casa-lgbti>
- O’Donnell, G. y Oszlak, O.** (1976), “Estado y políticas estatales en América Latina”. CEDES, Buenos Aires.

- Organización Mundial del Turismo** (2001) – Código Ético Mundial para el Turismo, disponible en <http://servicios.turismo.gob.ar/frontend/documents/CodigoEticoMundialparaelTurismo-20151027.pdf>
- Oszlak, O.** (1997), “Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 9, Caracas.
- Rabotnikof, N.** (2008), “Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas”, en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*. N° 32, septiembre 2008, Quito, pág. 37-48.
- Rodríguez Gustá, A. L.** (2008), “Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención”, en *Revista Temas y Debates*, N° 16, Facultad de Ciencia Política y RRII, UNR.
- Rosario se presentó como destino gay friendly.** (27 de febrero de 2018). Rosario Nuestro. <https://rosario-nuestro.com/rosario-se-presento-como-destino-gay-friendly/>
- Rosario se incorporó a la Iglta y se suma a la oferta argentina de turismo LGBT.** (28 de febrero de 2018). Télam. <https://www.telam.com.ar/notas/201802/254775-rosario-se-incorporo-a-iglta-y-se-suma-a-la-oferta-argentina-de-turismo-lgbt.html>
- Rosario profundiza su perfil turístico amplio y diverso con el programa LGBT+.** (7 de abril de 2019). Impulso negocios. <https://www.impulsonegocios.com/rosario-profundiza-su-perfil-turistico-amplio-y-diverso-con-el-programa-lgbt/>
- Rosario presentó su experiencia en la 4ta. reunión de la Red Federal de Turismo LGBT.** (16 de abril de 2020). El diario de Turismo. <http://www.eldiariodeturismo.com.ar/2020/04/16/rosario-presento-su-experiencia-en-la-4ta-reunion-de-la-red-federal-de-turismo-lgbt/>
- Rosario, en el encuentro de turismo LGBT.** (17 de abril de 2020). Report News. <https://reportnews.la/blog/2020/04/17/rosario-en-el-encuentro-de-turismo-lgbt/>
- Roth Deubel, A.** (2014), *Las Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Capítulos 5 y 6. Ediciones Aurora, Bogotá.
- Schenkel, E. y Almeida García, F.** (2015), “La política turística y la intervención del Estado. El caso de Argentina”, en *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 23 | Artículo vol. 23, N° 46, FLACSO México, pp. 197-221
- Schenkel, E. y Ercolani, P.** (2015), *Los actores de la política turística argentina a partir de la nueva Ley Nacional de Turismo*. Universidad Nacional del Sur - CONICET.
- Secretaría de Turismo de la Municipalidad de Rosario** (2015) - Plan de Desarrollo de Turismo Sostenible Rosario 2010-2018 – Actualización 2015, disponible en https://issuu.com/rosarioturismo/docs/72-8c-plan_de_desarrollo_de_turismo
- Secretaría de Turismo de la Municipalidad de Rosario** (2019) - Guía de buenas prácticas: Turismo LGBT+, disponible en <https://www.rosario.gob.ar/web/gobierno/desarrollo-social/diversidad-sexual/campanas-y-publicaciones>

- Se viene la Marcha del Orgullo: los detalles de la previa en Rosario.*** (30 de septiembre de 2019). Rosario 3. <https://www.rosario3.com/informaciongeneral/Se-viene-la-Marcha-del-Orgullo-los-detalles-de-la-previa-en-Rosario-20190930-0055.html>
- Subirats, J.** (1992), *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*, INAP, Madrid, España, p. 47-97
- Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C. y Varonne, F.** (2008), *Análisis y gestión de Políticas Públicas*, Cap. 3 “Los actores de las políticas públicas”, Editorial Ariel, Barcelona.
- Subsecretaría de Turismo de la Municipalidad de Rosario** (2019) – Video de promoción del Turismo LGBTI, “En Rosario sos vos”, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=Sp9zfuA1rpo>
- Subsecretaría de Turismo de la Municipalidad de Rosario** (2019) – Video de promoción del Turismo LGBTI, “En Rosario sos vos: Bruno”, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=Gg1gBwPpFv4>
- Subsecretaría de Turismo de la Municipalidad de Rosario** (2019) – Video de promoción del Turismo LGBTI, “En Rosario sos vos: Canela”, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=M6TujvlH6t8>
- Subsecretaría de Turismo de la Municipalidad de Rosario** (2019) – Video de promoción del Turismo LGBTI, “En Rosario sos vos: Simonel”, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=O0RZGZFM-peM>
- Vilas, C.** (2011), “Política y políticas públicas en América Latina”, en Fioramonti C. y Anaya P., (comps.), *El Estado y las políticas públicas en América Latina*; AECID/COPPPAL/Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, La Plata. Págs. 37-74.



EL TURISMO DESDE EL
ENFOQUE DEL REFERENCIAL

4.9

INICIOS DEL TURISMO RURAL EN
ARGENTINA: CONTEXTO, POLÍTICAS
PÚBLICAS Y APLICACIÓN DEL CONCEPTO
DE REFERENCIAL DE PIERRE MULLER.

Stefanía Natalí Busetto

Introducción

El turismo rural es una actividad que surge de manera espontánea en Inglaterra, alrededor del 1950. La principal motivación en ese entonces era poder escaparse de la monotonía de la ciudad, para poder recrearse y descansar, conectarse con lo natural y con las actividades del medio rural (Aceranza 2006). Este cambio en la demanda también se dio en toda Europa, y es así como en varios países se comenzó a regular y promocionar esta actividad.

Las ideas europeas comenzaron a influir en Argentina para 1990, en medio de una crisis económica del sector agrario. La imagen que predominaba en el imaginario colectivo, o el referencial de la época, se basaba en la economía por sobre cualquier otra dimensión. El gobierno de Menem tenía un fuerte tinte neoliberal, caracterizado por la reducción del Estado para darle libertad al accionar del mercado. En paralelo, el fenómeno natural de la erupción del volcán Hudson en Chile en 1991, provocó grandes desastres en el campo, dejando a muchas familias devastadas. Es en ese momento cuando el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) incitó a los chacareros a adoptar la actividad turística como complemento económico. Sin embargo, luego de esto no hubo intervenciones estatales significativas en pos de dicha actividad.

El período comprendido entre 1999 y 2003, se caracterizó por el agravamiento de la crisis económica y la inestabilidad política, lo que devino en una transición del referencial global de mercado, sentando las bases para la nueva imagen que se inscribió en el imaginario colectivo y generó el reordenamiento de la jerarquía de normas y valores de base.

Por último, a partir del 2003, con los nuevos gobiernos, el referencial global se abocó al desarrollo sostenible y se comenzó a emitir un conjunto de políticas reestatizadoras que recuperaron varias de las atribuciones que habían sido entregadas al sector privado anteriormente (Wallingre, 2017).

En esta época se pueden identificar las primeras iniciativas dirigidas al sector, con la incorporación del turismo rural dentro del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (ProFeder) en 2004, y recién en 2008 con la creación del Proyecto Nacional de Turismo Rural (PRONATUR), con pautas mucho más específicas para las familias y PyMEs que decidían incorporar este complemento económico a su vida diaria, a través del cual se les brindaron herramientas y capacitaciones técnicas para el desarrollo de la actividad, se promocionó el Turismo Rural a través de diversas campañas, entre otros.

Si bien el Estado nunca se opuso a la práctica del Turismo Rural, en los primeros diez años desde su surgimiento no existieron políticas públicas explícitas de gran significancia para el sector, mientras que en la segunda década el panorama cambió y el Estado se hizo presente con diferentes proyectos que beneficiaron la actividad, destacando entre ellos el PRONATUR.

Esto se debe a la diversificación de la demanda turística y a la necesidad que tuvo el campo de reinventarse para poder generar complementos económicos, que a su vez potenciarán las dimensiones socio-culturales y ambientales del entorno, creando así un ambiente propicio al desarrollo integral o sostenible. Para el alcance de estos ideales, fue más que necesaria la intervención por parte del Estado como planificador, coordinador y regulador de la actividad mediante políticas turísticas específicas en pos de la misma.

La metodología con la que se desarrolla este trabajo de carácter investigativo, es cualitativa y se basa en el análisis e interpretación del desarrollo del turismo rural en Argentina y las acciones u omisiones que el Estado llevó adelante en los diferentes contextos históricos en pos de dicha actividad, teniendo en cuenta los actores o mediadores más influyentes.

La elaboración del artículo se realizó en base a la recolección y análisis de producciones científicas preexistentes y también fuentes de información de tipo documental, como leyes, decretos y registros de los diferentes contextos políticos para poder enriquecer el desarrollo del mismo.

Política pública sobre Turismo Rural: conceptos seleccionados para el análisis

Para poder brindar una mejor comprensión del análisis desarrollado, se estima pertinente presentar las definiciones seleccionadas para cada concepto que será utilizado. Dicha selección denota un posicionamiento por parte del investigador, lo que llevará a poder entender la perspectiva desde la cual se realizó el artículo.

El turismo es considerado un fenómeno relativamente reciente a nivel mundial cuya rápida expansión se debió al gran potencial económico y positiva influencia sobre la balanza de pagos, factor que captó la atención del sector público. En su desarrollo, se fue demostrando el gran peso social, cultural, y político que posee. Hoy en día esta actividad es parte de las agendas públicas de la gran mayoría de países en el mundo, desde una perspectiva integral como actividad clave que impulsa el desarrollo de un territorio, la comunidad local, y aporta a las relaciones entre los diferentes actores que participan de esta actividad.

Partiendo de su carácter multifacético, el turismo capta la atención de varias disciplinas, las cuales buscan establecer un concepto desde sus diferentes perspectivas y por ello no se ha generado una definición única (Morillo Moreno, 2011). La que más consenso colectivo tiene es la que nos brinda la OMT (Organización Mundial del Turismo), que sostiene que el turismo es:

“Las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un período consecutivo inferior a un año y mayor a un día, con fines de ocio, por negocios o por otros motivos.” (OMT, 1995b1)

Sin embargo, Velasco González (2011) y Schenkel (2017) cuestionan este concepto debido a su marcada perspectiva económica, cuyo objeto es la creación de estadísticas haciendo foco en lo que el turista hace y cómo impacta en la balanza de pagos del destino, lo cual resulta insuficiente para comprender un fenómeno complejo como lo es el turismo. En concordancia con las autoras, en este trabajo se toma un concepto desde una perspectiva más amplia y dinámica cuyo foco es el proceso y las relaciones que se generan entre los actores, en la que se define al turismo como:

“... el conjunto de los fenómenos y las relaciones que tienen lugar debido a la interacción de los turistas, empresas, gobiernos y comunidades anfitrionas en el proceso de atracción y hospedaje de tales turistas y otros visitantes” (McIntosh y Goeldner, 1984, pp. 5-6)

Partiendo de esta idea general, nos encontramos con diferentes tipologías del turismo. Si tomamos la propuesta por Acerenza (2006) podemos ubicar al turismo rural dentro del turismo alternativo, ya que define a este último no como forma de hacer turismo, sino como nombre genérico con el cual, junto al movimiento por un turismo responsable, denominan a todas las opciones de turismo que se diferencian del masivo y aportan con el desarrollo local, ambiental y económico de manera respetuosa y consciente ante las comunidades de acogida.

Esto nos permite considerar al turismo rural como una alternativa al turismo de masas convencional, el cual puede definirse como *“una actividad turística que se lleva a cabo en espacios o áreas rurales”* (Acerenza, 2006, p.41). Coincidiendo con esta idea, Ivars Baidal (2000), destaca que el turismo recibe el calificativo de rural cuando éste se inscribe en un ámbito geográfico concreto: el espacio rural. El autor define al espacio rural como aquel donde predomina lo “natural” y “poco transformado” por el hombre, y que se aleja de las grandes urbes.

Continuando con la definición de otro de los conceptos centrales, las políticas públicas, pueden ser consideradas un *“...conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil.”* (Oszlack y O'Donnell, 1984, pp.112-113). A su vez, debemos entenderla como un proceso social complejo en el que vemos desagregados los diferentes sectores de los aparatos estatales en su accionar (Díaz, 1998), y como una red o entramado de relaciones entre actores de diversa naturaleza donde se crean interacciones para la formulación y resolución de problemas públicos (Schenkel y Ercolani, 2015).

Tal como lo indica Velasco González (2011), tanto el turismo como las políticas públicas poseen un carácter multifacético lo cual genera dificultad a la hora de definirlos. Por ello resulta necesario también considerar el concepto de las políticas públicas turísticas, el cual se diferencia de los dos anteriores, pero incluye a ambos. Según la autora, la política turística es:

“... el conjunto de acciones que impulsan actores públicos —en ocasiones en colaboración con actores no públicos— con la intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con la variedad de fenómenos y relaciones que supone el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos en un territorio determinado.” (Velasco González, 2011, p. 960)

Esas acciones llevadas adelante por el sector público en conjunto o no con el privado, determinan un posicionamiento del Estado ante los fenómenos turísticos y la actividad misma en sus diferentes formas.

Aplicación del referencial de Müller al desarrollo de la política pública sobre turismo Rural

Para comprender el accionar del Estado, es necesario analizar los diferentes contextos e influencias tanto externas como internas del país, por lo cual se tomó como punto de partida el referencial de Müller (1990). El autor hace énfasis en la política pública como “... *proceso de mediación social, en la medida que el objeto de cada política pública son los desajustes que pueden producirse entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global*” (p. 290), por lo que su fin sería la gestión de las relaciones globales/sectoriales. El referente global es la imagen que se construye la sociedad de su relación con el mundo en un lugar y momento determinado. Se basa en las diferentes perspectivas de los actores, las normas, creencias y valores fundamentales de la sociedad. Puede definirse como la “... *representación general en torno a la cual se ordenan y se jerarquizan las diferentes representaciones sectoriales.*” (1990, p. 294). Müller también nos habla del referente sectorial, haciendo alusión a la imagen del sector. La definición de fronteras entre un sector y otro es muy compleja y está en constante disputa, por lo que dentro de los mismos hay diferentes concepciones, siendo una de ellas la dominante, debido a que se adecua más a la jerarquía de valores del referente global. Estas ideas nos permiten entender que la forma de gestionar las políticas públicas se construye según los contextos y las prioridades establecidas en el imaginario colectivo en un momento y espacio determinados.

Avanzando con el análisis propuesto, hallamos que:

“El turismo rural surge en Europa como una estrategia complementaria al desarrollo rural en la segunda posguerra mundial, aunque originalmente ya existían experiencias de este tipo a comienzos del siglo XX, pero la misma asumió forma de política de desarrollo en las décadas de los setenta y ochenta.” (Dachary, et al., 2005, p. 9)

Las influencias europeas arribaron rápidamente a nuestro país, ya que a partir de 1990 se comenzó a incorporar, a modo de complemento económico, la actividad turística en el espacio rural. El contexto político de la época era complejo, ya que, un año antes, asumía democráticamente al cargo el presidente Carlos Menem en medio de una importante crisis económica. En ese entonces todo el foco se encontraba en “remontar” la economía del país, sin importar lo que costara. El gobierno “*orientó las políticas económicas hacia el neoliberalismo y propuso la reducción del Estado a su mínima expresión para dar libertad a las fuerzas económicas a través del mercado.*” (Wallingre, 2017, pp. 16-17). Esto se dio con el fin de cambiar la cultura organizacional estado-céntrica, a una más vinculada a la cultura de las empresas privadas. Esta lógica basada en la Nueva Gestión Pública, tenía como principios la eficacia y eficiencia y se enfocaba en los resultados más que en los procesos. El accionar del Estado afectó al sector agropecuario de forma un poco controversial: por un lado, hubo un importante aumento de la producción y explotación de las tierras, incorporación de nuevas tecnologías, y se afirmó la imagen del país como importante complejo agroindustrial oleaginoso a nivel mundial. Pero por el otro, fomentó un aumento de la desigualdad, un alto grado de desocupación, la disminución de calidad de vida de los trabajadores y el incremento de la contaminación y deterioro ambiental (Muro De Nadal, 2005). Desde 1989 hasta 1999 el *referente global* tenía sus bases en el *crecimiento económico* y se generaban grandes desajustes entre los sectores más ricos y los más desfavorecidos.

En cuanto a la cuestión ambiental de los '90 en el país, en agosto de 1991 entró en erupción el volcán Hudson de Chile, lo que provocó grandes desastres con su nube de cenizas en el territorio argentino afectando al campo y dejando a muchas familias en la ruina. Esta catástrofe natural, sumada a los conflictos socio-económicos y políticos de base, fue determinante para la actividad turística inscripta en el espacio rural, ya que en ese momento el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) “*propone a los chacareros abrir sus tranqueras al turismo, compartir sus conocimientos y espacios con los visitantes, generando así una fuente de ingresos complementaria que les permitía al menos afrontar los gastos fijos*” (Pezzoni, 2014, p.4). Luego de esto, “*En 1996, a través de un proyecto elaborado en el Instituto de Economía y Sociología Rural del INTA, se crea la Red Argentina de Turismo Rural...*” (Guastavino, Rozenblum, y Trímboli, 2011, p. 2), asociación civil sin fines de lucro para los emprendedores interesados en esta actividad. Sin embargo, el Estado no abundó en otras acciones que favorecieran o promovieran dicha actividad debido al modelo de gestión neoliberal que prevalecía en ese entonces.

Desde 1999, con el cambio de mandato, hasta 2003, la crisis política, social y económica del país se profundizó y comenzó una etapa de *transición del referencial económico*. La jerarquía de normas, valores y creencias de

la sociedad y el Estado, se vieron afectadas por el cambio de gobierno y la inestabilidad política que caracterizó esta etapa. Gran parte de los conflictos fueron consecuencia de las políticas de libre mercado que el gobierno anterior había establecido. Por otro lado, la incorporación del programa económico aplicado en 1991, conocido como la Ley de Convertibilidad, desreguló por completo la comercialización de granos, situación que en un principio se vio con optimismo por los apremiantes resultados económicos a corto plazo (Tedesco y Picardi de Sastre, 2015). En 2002 se produjo el derrumbe de la convertibilidad y una profunda devaluación de la moneda lo que estimuló la activación de la economía y la recuperación de las exportaciones, viéndose reflejado en el turismo como un incremento del turismo interno, una baja en el emisivo y un aumento del internacional. (Wallingre, 2017). En esta etapa se evidenció la *ruptura del referente de mercado*, y se dio lugar a un cambio en las prioridades de la agenda política.

“A partir de 2003, con el advenimiento de nuevos gobiernos, el Estado orientó estrategias de mayor regulación de las relaciones económicas sostenidas en una línea más heterodoxa, con *pretendido acento en las políticas de mayor inclusión social y tendiente a recuperar su participación en la prestación de los servicios públicos, para lo cual implementó un conjunto de políticas reestatizadoras. Tendió a expandir el rol del Estado y a recuperar numerosas atribuciones antes asignadas a la empresa privada.*” (Wallingre, 2017, p.17)

Para el periodo comprendido desde 2003 hasta el 2010, la gestión política se estabilizó y se implantó en el imaginario de la sociedad el *referencial de la sostenibilidad*, que comprendió en su gestión las dimensiones económica, social y ambiental. En este periodo vemos los resultados de las primeras influencias provenientes de diferentes organizaciones internacionales, como Naciones Unidas, en lo que refiere a los temas de desarrollo y ambiente en nuestro país.

El concepto de desarrollo sostenible fue planteado en el Informe de Brundtland (1987) como aquel que “satisface las necesidades del presente, sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”, por lo cual los Estados debían tomar cartas en el asunto y generar un equilibrio entre todas las dimensiones de la sostenibilidad al momento de planificar y emitir políticas públicas, desmitificando la idea de que el factor económico debía prevalecer por sobre los otros.

A su vez, en esta época el Estado comenzó a expandirse y creció la gestión de políticas públicas específicas para la regulación de las relaciones globales-sectoriales. Los gobiernos kirchneristas tuvieron la característica de mezclar la gestión burocrática con los primeros avances en la gobernanza, ubicando al Estado en su carácter irremplazable de coordinador de relaciones sociales e interventor, pero a su vez, en la búsqueda de alianzas con diferentes actores privados y la incorporación de la dimensión participativa en la planificación de proyectos y políticas. En medio de este contexto surgieron las primeras iniciativas dirigidas al turismo rural. En 2004 el INTA incorporó dicha actividad dentro del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (ProFeder) enfocado principalmente en el desarrollo económico sostenible del campo. Cuatro años más tarde, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), en conjunto con, en ese entonces, la Secretaría de Turismo de la Nación (SECTUR) y el INTA crearon el Proyecto Nacional de Turismo Rural (PRONATUR), con pautas mucho más específicas para las familias y PyMEs que decidían incorporar este complemento económico a su vida diaria, a través del cual se les brindaron herramientas y capacitaciones técnicas para el desarrollo de la actividad, se promocionó el Turismo Rural a través de diversas campañas, y se buscó generar un fortalecimiento institucional que garantizara la ejecución del proyecto. Estos proyectos generaron un aumento sostenido de la cantidad de experiencias asociativas de turismo rural desde el año 2004 con 11 experiencias hasta el 2010 con 112, demostrando un crecimiento anual promedio del 60%. En este período se duplicó también la cantidad de integrantes (emprendedores y organizaciones públicas y privadas) involucrados en estas experiencias, pasando de 568 a 1304 para julio del 2010 (Guastavino, Rozenblum, y Trimboli, 2011). La estrategia empleada por el ProFeder y el PRONATUR fue la de conformar una organización conjunta de la oferta, crear asociaciones de turismo rural, desarrollar la actividad de manera segura y con estándares de calidad y facilitar la accesibilidad de la misma a través de la creación de sitios web para su promoción. (Meléndez y Catullo, s/f; Guastavino, Rozenblum, y Trimboli, 2011)

A lo largo del análisis provisto, se evidencia que, si bien el Estado nunca se opuso a la práctica del Turismo Rural, en los primeros diez años desde su surgimiento no hubo políticas públicas explícitas para el sector, mientras que, en la segunda década, con la transición del *referencial*, el panorama se modificó y el Estado se

hizo presente con diferentes proyectos que beneficiaron la actividad, destacando entre ellos el ProFeder y el PRONATUR.

Análisis de actores/mediadores más relevantes para el turismo rural en sus diferentes etapas

Müller (1990) hace foco en la política pública como proceso de mediación social con el fin de gestionar las relaciones globales-sectoriales en un contexto determinado. Desde esta perspectiva, la relevancia del rol de los actores o mediadores varía según la época de la que hablemos.

Durante el primer período del turismo rural en el país (1990-1999) se dio un mínimo accionar por parte del Estado, donde se encontró un apoyo tácito brindado por el INTA, organismo autárquico de carácter público, dependiente en ese entonces del MAGyP, que nació en 1956 mediante el Decreto Ley 21.680/56. La finalidad de su creación fue “*impulsar, vigorizar y coordinar el desarrollo de la investigación y extensión agropecuaria y acelerar, con los beneficios de estas funciones fundamentales, la tecnificación y el mejoramiento de la empresa agraria y de la vida rural*” (Decreto Ley 21.680/56, p.1). Sin embargo, con el decadente panorama rural de mediados de los '80 fue necesaria una readaptación del diseño original del INTA haciendo hincapié en la integración, participación y descentralización, lo que dio lugar al deseo de promocionar nuevas actividades en el campo, dentro de las cuales podemos encontrar al turismo rural. Por medio de este organismo se dio lugar a otro de los sucesos más importantes del periodo en cuestión: la creación de Red Argentina de Turismo Rural (asociación civil sin fines de lucro para aquellos trabajadores rurales que buscaban una diversificación de la producción primaria). Empero, al momento de hablar de los actores más relevantes de esta primera etapa, encontramos a los chacareros, que conformaban parte de la comunidad local o de acogida y que gracias a su intensa búsqueda de alternativas para salir adelante comenzaron a disponer de sus tranqueras para recibir visitas; y a los turistas que con las nuevas corrientes de pensamiento acerca del tiempo libre y el disfrute de la naturaleza se vieron interesados en practicar el turismo rural.

Luego de la etapa de transición del referente (1999-2003), nos encontramos con el período del referencial del desarrollo sostenible. En él vemos que el Estado recuperó el rol central como actor público y comenzó a coordinar, regular y emitir políticas públicas en pos del turismo rural. El mismo actuó mediante el accionar conjunto por parte del MAGyP, la SECTUR y el INTA, organismos que se aliaron con actores del sector privado o beneficiarios de la política como los chacareros, las empresas turísticas, las PyMEs y familias que conformaban parte de la comunidad receptora, los cuales buscaron consolidar la práctica del turismo rural. Aquí encontramos un aumento exponencial del número de emprendedores y organizaciones públicas y privadas involucradas. No menos relevantes, los turistas, también dentro de la categoría de actores privados, crecieron en número con el pasar de los años y la demanda para el turismo rural fue fortaleciéndose. Aquí se destaca el accionar del Estado en su rol de mediador principal, que lentamente fue demostrando un posicionamiento favorable para la práctica del turismo rural y para cada actor involucrado en ella.

Conclusión

El turismo rural posee sus fortalezas y debilidades, al igual que cualquier otra actividad. Dentro de las fortalezas hallamos que ayuda al desarrollo de productos locales; genera puestos de trabajo; brinda un complemento económico al campo; reduce el éxodo rural; promueve el intercambio cultural y el fortalecimiento de las costumbres locales; concientiza sobre el cuidado del medio ambiente y contribuye al desarrollo de la comunidad de acogida.

En contraposición, las debilidades o desventajas que presenta esta actividad se encuentran en la estacionalidad y los puestos de trabajo precarios; la generación de inflación en tanto a rentas como a productos de primera necesidad que afecta de lleno a sus pobladores; los impactos que inevitablemente produce en el medio ambiente, como la contaminación del aire, acústica y lumínica que afectan en la flora y fauna autóctona; la alta posibilidad de “*manufacturizar*” y “*artificializar*” la cultura local (Cánoves, Villarino y Herrera, 2006), entre otros.

A su vez, se encuentran oportunidades para realizar esta actividad en el país como el hecho de que el turismo se está diversificando a nivel mundial y que los turistas buscan nuevas experiencias más específicas; la

gran extensión territorial de campos argentinos; el creciente turismo interno y receptor; y la posibilidad de redistribuir la carga turística que suele concentrarse en los destinos más populares. Sin embargo, también se presentan amenazas para su práctica, entre ellas la falta de conectividad y difícil acceso a las tranqueras; el bajo nivel de equipamiento; la insuficiencia de profesionales del turismo en el campo; la escasez de políticas públicas específicas, etc.

Con todos estos factores, se llega a la conclusión de que para permitir un desarrollo pleno del turismo rural es necesaria la planificación, coordinación, fomento, gestión y emisión de políticas públicas turísticas para contrarrestar las debilidades y amenazas y potenciar las fortalezas y oportunidades que puede brindarnos esta actividad. A su vez, se presenta como desafío el poder mediar los desajustes producidos entre los sectores y la sociedad global y minimizar las consecuencias negativas que puede llegar a producir una precaria gestión de la actividad.

Como se demuestra en el análisis, al pasar los años desde el surgimiento de la actividad en el país, los contextos se fueron complejizando a la par que la gestión de las relaciones globales-sectoriales fueron modificándose. Tal como lo indica Velasco González (2011), la política turística es una arena de acción autónoma, en la que se debe actuar en pos de su desarrollo a través de medidas específicas para el sector, desmitificando esta idea de que el turismo debe ser abordado como un sector de la economía. De esta manera, siguiendo con el pensamiento de Müller, *“Cada sector se reproduce al transformarse y al modificar sus relaciones con los demás sectores.”* (1990, p. 290), por lo que el turismo, que en un principio se lo consideraba como actividad económica, a través de su relación con otros sectores, como lo es el agrícola, permitió la configuración de una nueva forma de hacer turismo inscrita en el espacio rural. Esta “reproducción” fue adquiriendo autonomía, y captando la atención del sector público debido al potencial económico, socio-cultural y ambiental que posee dicha actividad.

Gracias a los cambios que se dieron en el referencial, se comenzaron a gestionar los primeros proyectos dirigidos al turismo rural a partir del 2003, otorgándole al sector la atención que resulta necesaria para su expansión de manera responsable, considerando a cada uno de los actores involucrados e incorporando la idea de conservación del medio en donde se desarrollará la actividad. ♣

Referencias bibliográficas:

- Acerenza, M.** (2006), *Conceptualización, origen y evolución del turismo*. Trillas, México. Disponible online en <<https://www.entornoturistico.com/wp-content/uploads/2017/11/Conceptualizaci%C3%B3n-origen-y-evoluci%C3%B3n-del-turismo-de-Miguel-Acerenza-PDF.pdf>>.
- Cánoves Valiente, G., Villarino, M. y Herrera, L.** (2006), *Políticas públicas, turismo rural y sostenibilidad: difícil equilibrio*. Boletín de la A.G.E. N° 41 – 2006. pp.199-217.
- Coromoto Morillo Moreno, M.** (2011), “Turismo y producto turístico. Evolución, conceptos, componentes y clasificación”. En *Visión Gerencial*, (1) ,135-158, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dachary César, A., Orozco Alvarado, J., Arnáiz Burne, S. (Eds.)**. (2005), *Desarrollo rural y turismo*. Centro Universitario de la Costa Universidad de Guadalajara. Disponible online en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/cucosta-udeg/20170512034415/pdf_1165.pdf>.
- Decreto Ley 21.680/56.** (4 de diciembre de 1956), Creación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Buenos Aires. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/77763/norma.htm?msclkid=4fc72a6acfef11eca876402c1c4c9936>
- Díaz, C.** (1998), “El Ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción”, en Venecia, J.C. (Compilador), *Políticas públicas y desarrollo local*, FLACSO, Centro de Estudios Interdisciplinarios, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario.
- Guastavino, M., Rozenblum, C., Trímboli, G.** (2011), *El turismo rural en el INTA*. Ensayo. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión, PROFEDER, Argentina. Disponible online en: <http://aader.org.ar/XV_Jornada/trabajos/espanol/Estrategias_y_experiencias/ensayos/Trabajo%2075%20Completo.pdf>.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, s.f.** *Historia del INTA*. Recuperado el 14 de agosto de 2021 de <<https://inta.gob.ar/paginas/historia-del-inta#:~:text=El%20Instituto%20Nacional%20de%20Tecnolog%C3%ADa,del%20Decreto%20Ley%2021.680%2F56>>.
- Macintosh, R.W. y Goeldner. CH.** (1990), *Tourism: Principles, Practices, Philosophies*. New York, Wiley & Sons.
- Meléndez, J. L., Catullo, J. C.** (s/f), *LA EXPERIENCIA DEL PROYECTO NACIONAL DE TURISMO RURAL (PRONATUR)*. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión de Argentina. Disponible online en: <http://www.aader.org.ar/XV_Jornada/trabajos/espanol/Estrategias_y_experiencias/Experiencia/Trabajo%20160%20Completo.pdf>. Consultado el 13/06/2021.
- Müller, P.** (1990), “La política agrícola francesa o la crisis de una política sectorial”, en *Documentación Administrativa*, (224-225), INAP, España.

Muro de Nadal, M. (2005), Las políticas agrarias de los años '90 a través de la visión de los directivos de la Sociedad Rural Argentina. X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario.

Organización Mundial del Turismo, UNWTO Tourism Definitions | Définitions du tourisme de l'OMT | Definiciones de turismo de la OMT, 2019. Disponible online en: <<https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/9789284420858>>.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1984), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En Flores (comp.), Administración pública. Perspectivas críticas. Buenos Aires: ICAP.

Pezzoni, M. (2014), Turismo Rural, su tratamiento a través de la normativa. Informe del Observatorio de Derecho del Turismo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Disponible online en: <<http://www.derecho.uba.ar/institucional/2014-tr-informe-observatorio.pdf>>.

Roth Deubel, A. (2008), "Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?", en Estudios Políticos N° 33, Medellín, julio-diciembre: pp. 67-91

Schenkel, E. (2017), Política turística y turismo social. Una perspectiva latinoamericana. CABA. Fundación CICCUS.

Schenkel, E y Ercolani, P. (2015), "Los actores de la política turística argentina a partir de la nueva Ley Nacional de Turismo". Universidad Nacional del Sur - CONICET.

Tedesco, Lorena y Picardi de Sastre, Marta S. (2015), Historia económica del sector agropecuario argentino en los años '90. Universidad Nacional de Buenos Aires – Argentina. Disponible online en: <<http://www.oppad.uns.edu.ar/docs/trabajos/congresos/historis%20sector%20agrop.90.pdf>>.

Velasco González, María (2011), "La política turística. Una arena de acción autónoma"; en Cuadernos de Turismo, N° 27; pp. 953-969. Universidad de Murcia.

Wallingre, N. (2017), Desarrollo del turismo en América Latina, enfoque e internacionalización, Universidad Nacional de Quilmes.

World Commission on Employment & World Commission on Environment and Deve. (1987). Our Common Future (1.a ed.). OUP UK.

4.10

EL TURISMO EN EL INTA, UN ANÁLISIS
DESDE EL REFERENCIAL DE PIERRE MÜLLER

Lucía Capisano

Introducción

El territorio rural constituye un área de interés e intervención desde los orígenes históricos de la Argentina, vinculando tanto la economía, la sociedad como el sistema político al medio, la producción y la comercialización rural. El turismo, por su parte, se constituye desde 1880 como una actividad de interés público al representar una relevancia tanto territorial, como económica y social. (M. Girbal-Blacha, 2016; E. Schenkel, 2020)

Considerando el entrecruzamiento de estas áreas, destaca el trabajo realizado por el INTA tras la incorporación de la actividad turística a su Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER) bajo el ala del instrumento “Cambio Rural”, en el año 2004, programa que ha sido, desde su comienzo en 1993, una de las principales políticas de desarrollo rural del país. (Taraborrelli, 2017; Walter et al., 2021)

El Turismo Rural es una tipología con una gran diversidad de modalidades (agroturismo, ecoturismo, aventura, científico, cultural, pueblos, étnico, esotérico, deportivo, gastronómico, alojamiento, comunitario, enológico, religioso y otros), lo que permite una multiplicidad de actividades. (Walter et al., 2021)

En el desarrollo histórico del turismo en nuestro país, el turismo rural comienza a ser visto como actividad de interés y objeto de intervención estatal a partir de la crisis del sector agropecuario que se extendió desde la década de 1990 hasta principios de 2002. Frente a la búsqueda de alternativas para obtener rentabilidad y garantizar el crecimiento, el turismo fue erigiéndose como una novedosa vía de recuperación. (Schlüter, 2001)

En tal sentido, entre las décadas de 1990 a 2010 la actividad turística es incorporada en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación (SAGPyA), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (En adelante INTA), la Secretaría de Turismo de Nación (SECTUR) y el Ministerio de Salud y Desarrollo Social. En total, estas instituciones llevaron adelante 14 programas con diversas concepciones de la actividad, actores involucrados, beneficiarios y objeto de promoción como producto turístico (Pérez Winter, 2019)

Walter, Gallo y Cacace (2021) plantean que en Argentina hubo una inestable política pública para el establecimiento, crecimiento y desarrollo del sector turístico, y particularmente del Turismo Rural. La no inclusión en proyectos nacionales en los últimos 20 años y la ausencia de un diagnóstico específico del Turismo Rural, “no permite planificar, presupuestar y ejecutar planes, programas y proyectos específicos de la temática y sus modalidades” (Walter et al., 2021, p. 13). En este sentido, destacan la existencia de estrategias gubernamentales y de planificación por estamentos institucionales nacionales como el INTA y FAUBA, que contribuyeron a responder a la necesidad y la demanda para la instalación del Turismo Rural.

El INTA fue uno de los primeros en orientar el turismo rural, y el único que persiste ininterrumpidamente con su intervención hasta el día de hoy, jugando un rol preponderante en el fortalecimiento de la actividad en espacios rurales, motivo por el que será el principal objeto de indagación del presente artículo.

Se trata de un organismo autónomo y autárquico dependiente del Ministerio de Agricultura, encargado de realizar y centralizar investigaciones en materia de tecnología agropecuaria y desarrollo rural, y desenvolver la extensión rural en todo el territorio nacional. Las implicancias políticas, económicas y culturales del agro argentino están entrelazadas con la trayectoria del INTA, y a lo largo de su historia se evidencian “proyectos institucionales” cambiantes conforme a los momentos políticos económicos (Gárgano, 2020).

La intervención como política pública

El presente artículo parte de considerar como Política Pública la incorporación de la actividad turística como objeto de intervención dentro del programa Cambio Rural, instrumento llevado adelante por el INTA bajo el Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER). La toma de posición y política pública será objeto de análisis considerando el enfoque global – sectorial propuesto por Pierre Müller, ya que permite advertir el entrecruzamiento de áreas y relación entre el sector agrario y el turístico.

Si bien existen múltiples definiciones de lo que se entiende por Política Pública, se partirá de la concepción de Pierre Müller, para quien una política pública es “un proceso de mediación social, en la medida que el objeto de cada política pública son los desajustes que pueden producirse entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global”. (1990, p. 290)

Otra definición adecuada y en sintonía con ésta es la propuesta por Cristina Díaz, quien considera a las políticas públicas como

[...] un proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad, que bajo formas institucionales y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica) al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad. (Díaz, 1998: s/d, en Díaz, 2009 pag.6-7).

Estas definiciones permiten concebir al programa Cambio Rural como la toma de posición estatal frente a la problemática del desarrollo territorial. Consecuentemente, sobre esta postura median un entramado de actores y relaciones entre sectores tanto públicos como privados que configuran la situación problemática. Esta manifiesta centralidad en los actores y en sus configuraciones es planteada por Müller al concebir a las políticas no sólo como un proceso de decisión, sino el “lugar donde una sociedad dada construye su relación al mundo” (Müller et al., 2006b, p. 95)

Considerando que el referente global es una “imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir” (Müller et al., 2006b, p. 95), y la política pública implica una construcción del mismo, en el análisis expuesto se construirá el referente global en torno a las políticas agrarias, considerando específicamente su relevancia ligada al desarrollo.

En cuanto al referente sectorial se centrará la atención en el turismo, para poder establecer la Relación Global Sectorial (En adelante RGS) dada para que la actividad sea incorporada en un organismo público de intervención agraria.

Para el análisis de la política especificada y los cambios acontecidos en torno al Programa Cambio Rural y la RGS con el turismo, se considerarán las periodizaciones realizadas por Gárgano (2020) y Estrada et al. (2021), para coincidir en el desarrollo de 2 etapas ligadas a la política presentada: desde 1993 hasta 2003, signada por el neoliberalismo, y desde 2003 hasta 2014, marcado por el enfoque territorial del desarrollo.

Como plantea Taraborrelli, el programa Cambio Rural

destaca como un instrumento de política pública rural que ha perdurado por más de 20 años, transitando dos modelos de desarrollo distintos y con características bien definidas y, por cuanto, atravesó el cambio en las visiones y los tratamientos dados al desarrollo del sector rural. (2017, p. 166).

Estos modelos de desarrollo son los que constituyen los ejes estructurantes del referente global de la política agraria nacional, repercutiendo en la orientación y labor del INTA, y en los mismos se puede establecer una relación global-sectorial en torno al turismo.

Etapas 1. Desde 1993 hasta 2003

Para comprender la incorporación del turismo al INTA como política pública, es necesario examinar los antecedentes tanto del referente global como sectorial, estableciendo la RGS y las modificaciones que propiciaron el desarrollo de la política.

El Programa Cambio Rural existe desde 1993, y su primera etapa (1993 hasta 2003) se dio en un contexto en que el referente global rural ligado al desarrollo “daba un lugar preponderante a la inversión extranjera y al financiamiento de los Organismos Internacionales como ejes vertebradores de una economía orientada hacia el mercado externo” (Taraborrelli, 2017, p. 166). La intervención agraria se caracterizaba por un accionar técnico sin considerar el punto de vista de los beneficiarios.

Según Casalis y Villar, “En términos espaciales la implementación del modelo neoliberal significó la ampliación de las desigualdades regionales, la profundización de la concentración económica y espacial, así como la extranjerización y reprimarización de la producción.” (2011, p. 104)

El desarrollo de los territorios pasó a ser de interés para las políticas neoliberales al concebir al territorio

como un espacio económico social capaz de ser mercantilizado, competitivo y atractivo para el capital. Surgieron programas de Desarrollo cuya finalidad era “apropiarse de los “recursos móviles” de los territorios rurales y hacerlos funcionales a los requerimientos de la globalización agrícola y agroalimentaria.” (Taraborrelli, 2017, p. 36)

La marcada impronta económica en torno al área agrícola se encontraba signada por el contexto de un gobierno de orientación neoliberal. Con orientación a una reducción del Estado para dar libertad a las fuerzas económicas a través del mercado, los esfuerzos se encontraban centrados en la industrialización. (Patrouilleau et al., 2017; Taraborrelli, 2017; Trivi, 2016).

Por su parte, el referente sectorial del turismo, en consonancia con el referente global y contexto mencionado, es configurado en torno a una visión económica de la actividad, con énfasis en el sector como “motor de crecimiento” y como estratégica para superar la crisis de los sectores productivos tradicionales y generar puestos de trabajo a nivel local. (Casalis, 2008; Wallingre & Salinas Chávez, 2018) Según Schenkel, “El turismo como asunto público se contextualiza en el nuevo liberalismo con un carácter “funcional - positivista”, que lo destaca en su aspecto estrictamente económico.” (2017, p. 74)

En el año 2000, Argentina comenzó a implementar acciones de desarrollo rural basado en el enfoque territorial donde incorpora al Turismo Rural, pero es un período de poca planificación e inversiones en el sector en torno a áreas rurales. Tomando de referencia el Programa Cambio Rural analizado, no existía financiamiento para grupos específicos de Turismo Rural, si bien existieron algunos casos “donde los productores, prestadores de servicios turísticos o interesados en desarrollarlos, participantes de Cambio Rural a través de otra actividad agropecuaria (horticultura, ganadería, etc.) obtenían eventualmente algún tipo de asesoramiento para la oferta del mismo”. (Estrada et al., 2021, p. 6).

En el período descrito se puede establecer una clara RGS, signada por una visión preponderantemente económica tanto en torno a las políticas agrícolas como a las turísticas. Como producto, la concepción mercantilista y meramente económica tanto del territorio como del turismo impiden considerar al Turismo Rural, aún incipiente, como actividad primordial y de interés entre aquellas de relevancia económica.

Etapas 2. Desde 2003 hasta 2014

Para 2003, a nivel nacional se puede identificar un Estado Neodesarrollista, que tras la crisis política de los años 2001 y 2002 buscó reconstruir la legitimidad del aparato estatal mostrándose como un actor de peso. Esto fue plasmado en planes estratégicos elaborados desde los distintos ministerios nacionales, que incorporaron la participación de la sociedad civil y la actualización permanente, y recreando “la discusión sobre el desarrollo como vehículo de transformación virtuosa de la realidad nacional.” (Trivi, 2016, p. 70)

El planteamiento era el de “un Estado con mayor presencia en la regulación de los mercados, con una agenda marcada por el desendeudamiento y ahorro interno, una visión estratégica de la producción de alimentos con mayor inclusión social y priorizando la Cooperación Sur-Sur a nivel regional.” (Taraborrelli, 2017, p. 166)

Tras la crisis a fines de los 90, la perspectiva adoptada se focalizó en la multiplicación de la producción agropecuaria, desarrollando una política financiera activa y promocional para el campo. Si bien las medidas lograron conformar un exitoso modelo agroexportador de materias primas con escaso o nulo valor agregado, sin un proceso industrial que favoreciera la producción y trabajo nacional el pequeño y mediano productor fueron el eslabón débil del proceso. Por este motivo, la política estatal de desarrollo rural debió comenzar a apostar e intervenir en el sector empobrecido mediante planes, programas y proyectos. En este sentido, las pequeñas y medianas empresas (PyME) y el conjunto menos abatido de productores contó con instrumentos como el Programa Cambio Rural. (Benedetto, 2007)

El cambio acontecido en el accionar del Estado repercutió y se reflejó en el referencial agrario. En este orden de ideas, uno de los vehículos de las políticas estatales que emerge es el denominado Desarrollo Territorial Rural (En adelante DTR). El mismo conllevó una estructuración de un referencial agrario ligado al desarrollo mediante el aprovechamiento de los atributos culturales de una región, “para dotar de valor agregado a la producción local, y llevar adelante una promoción extralocal del territorio. Son condiciones necesarias para lograr este cometido alcanzar ciertos niveles de competitividad, innovación tecnológica y demanda externa de

la producción local.” (Trivi, 2016, p. 73)

En las acciones de extensión rural como el programa Cambio Rural, el DTR fue contemplado como una alternativa superadora de la tradicional visión sectorial-productiva, considerando “las nuevas condiciones de la ruralidad, la multidimensionalidad de los territorios y la interacción entre los actores sociales”, (Fernández, 2016, p. 2) y una “concepción amplia de la economía rural que debe articular su base agropecuaria con los sectores de la industria y los servicios, para reconocer las diversas fuentes de empleo.” (Fernández, 2016, p. 6)

De esta manera, el referente global deja atrás una visión macroeconómica del área rural para comenzar a focalizarse en los aspectos locales para el desarrollo. Así, se puede evidenciar un cambio rotundo en el referente ligado al área rural y su desarrollo. Frente a esta modificación del RGS de la visión sobre el desarrollo rural, la diversificación de actividades lleva a que la actividad turística comience a ser una alternativa de interés para lograr estos objetivos.

Así como se evidencia un cambio en el referente global, se define que el sectorial va en consonancia y permite la imbricación de las 2 áreas. El referente sectorial turístico se estructura en torno a la planificación del sector. A través de documentos como el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS) con su primera versión en el año 2005, la Secretaría de Turismo de Nación explicitó la articulación público - privada como bases de la planificación del sector y estableció que el turismo debe ser un motor de desarrollo para las economías regionales. En este sentido, fueron precisadas las áreas prioritarias para el desarrollo, espacios geográficos o de agrupación de intereses sobre los que intervenir, mediante una planificación que promoviera la evolución turística y la mejora de las condiciones de competitividad. También, en pos de un desarrollo más equilibrado de la oferta nacional, se impulsaron productos en zonas donde el turismo era aún incipiente o no tenían tradición en el sector del turismo, instrumentando políticas para su desarrollo. (Trivi, 2016; Wallingre & Salinas Chávez, 2018)

Por otra parte, en el contexto sociopolítico post-crisis, la devaluación del peso argentino, indujo un incremento del afluente de turistas extranjeros. Asimismo, el turismo interno ganó relevancia a través de la promoción de las modalidades rural y “escapadas de fin de semana”. De hecho, a nivel nacional se generaron proyectos y lineamientos que colocaron al turismo como una estrategia de “desarrollo regional”, convirtiéndose en una política de Estado. En este contexto, se incluyó la promoción de la modalidad rural como actividad complementaria a la agraria (Pérez Winter, 2019a; Roman & Ciccolella, 2009)

Para los territorios rurales el turismo comenzó a constituir una de las principales actividades dinamizadas, situación de la que los programas de Desarrollo Territorial Rural se hicieron eco. Desde diversos organismos, el turismo rural se instauró como la modalidad en la que se canalizaron buena parte de los programas de desarrollo territorial del período, siendo el INTA uno de ellos, y su programa Cambio rural dentro del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER) una importante y persistente política ligada al Turismo Rural. (Guastavino et al., 2010; Trivi, 2016)

Siendo el objeto de las políticas la gestión de una “relación global/sectorial”, se puede hablar de política pública cuando “una autoridad política local o nacional persigue, por medio de un programa de acción coordinado, modificar el entorno cultural, social o económico de los actores sociales que se hallan sujetos en general a una lógica sectorial.” (Müller, 1990, p. 291). La política estudiada constituye una herramienta que, conforme al referente global agrario imperante en el momento, implicó una relación con el referente sectorial turístico de manera simbiótica que posibilitó la incorporación de la actividad turística como diversificadora de las actividades rurales.

Siguiendo a Müller, la RGS “es a la vez el objeto de las políticas públicas (...) y la variable clave que determinará las condiciones de elaboración de la política” (Muller, 1990, p. 291). En tal sentido, de acuerdo al rol que asumió el campo y el desarrollo rural en la sociedad argentina se confeccionaron políticas destinadas a modificar las relaciones de este sector con los demás, como es el turismo en la política trabajada. El turismo se adecuó plenamente al referencial global y la idea de desarrollo planteada para el área rural. Esta RGS propició que en el año 2004 se incorpore el rubro Turismo Rural al Programa Cambio Rural, mostrando desde entonces una tendencia de constante crecimiento, ubicándose entre los de mayor tasa de crecimiento a nivel nacional (Gargicevich y Arroquy, 2012).

Como plantea Trivi (2016), “La idea de desarrollo es el eje rector de los distintos elementos presentes, siendo el turismo la actividad desencadenante de la transformación económica y social del territorio, y manteniéndose como horizonte de bienestar e inclusión social.” (p. 79). Bajo esta concepción del Turismo Rural como estrategia para el desarrollo territorial, las políticas públicas buscaron potenciar y aprovechar las capacidades y recursos locales, para consolidar las economías regionales y las identidades locales, y promover el bienestar de las comunidades. A tal efecto, el INTA comenzó a acompañar y orientar proyectos de carácter colectivo y asociativo con propuestas orientadas a la organización conjunta de la oferta frente a demandas diversas. (Winter, 2019; Leonardi & Casal, 2018).

Además, profundizando esta política y reforzando la toma de posición del INTA, en su Plan Estratégico 2005-2015 se institucionaliza el turismo rural como herramienta para el desarrollo territorial.

Para llegar a este momento se puede identificar que el INTA actuó como mediador de la política pública, al tratarse del actor que decodifica y recodifica la Relación Global -Sectorial para elaborar una filosofía de acción y actuar sobre la realidad traducida en criterios de intervención política. Se estructura como mediador codificando una RGS sobre el referente global ligado al desarrollo rural y el sectorial turístico, en la diversificación de actividades e incorporación del turismo a su programa de extensión. En las etapas históricas presentadas, el INTA demuestra una posición en torno al referente global que le permiten posicionarse siempre como líder en torno a la extensión rural.

A modo de resumen, se presenta lo expuesto en una figura confeccionada siguiendo el esquema de funcionamiento de una política pública presentado por Pierre Müller (1990)

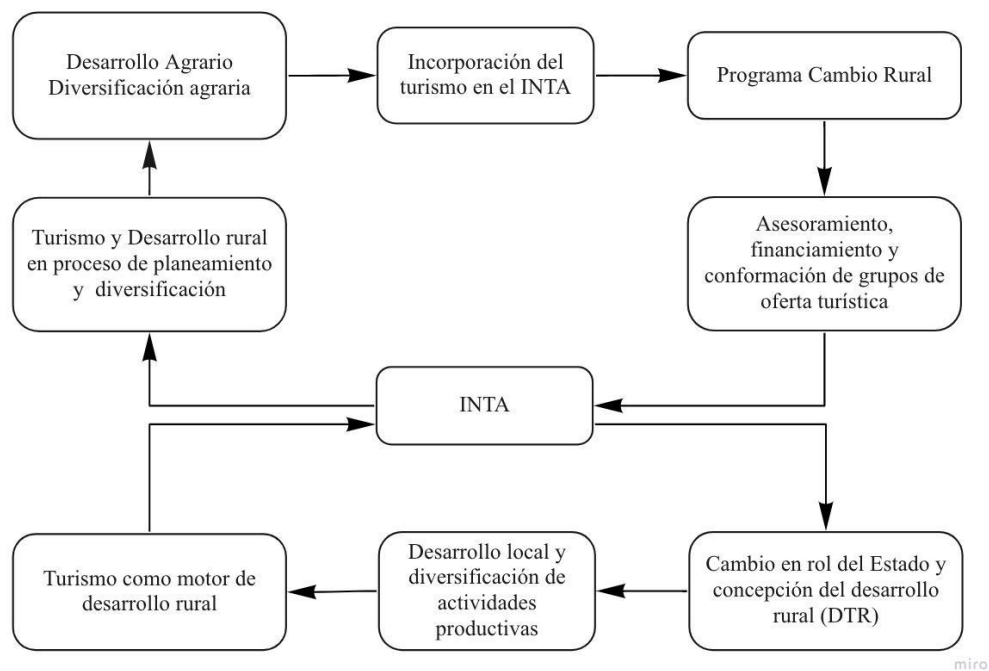


Figura N° 1. La política de intervención del INTA sobre el turismo rural, desde el modelo referencial Global - Sectorial. Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Considerando que, Según Walter et. al., en los últimos 20 años “hubo una inestable instalación institucional del Turismo a nivel gubernamental jerarquizándose y desjerarquizándose de acuerdo a los proyectos políticos asumidos para gobernar” (2021, p. 1), lo que dificultó su planeamiento y desarrollo, un actor persistente y de continuo trabajo como es del INTA, debe ser estudiado.

En este sentido, resulta importante destacar el trabajo realizado desde un organismo autárquico con gran

persistencia en las acciones. Los ministerios han sufrido modificaciones y cambios, pero este organismo mantiene sus intervenciones desde 1993, año de su creación. En torno al turismo rural, su trayectoria de más de 15 años es inigualable. Por sobre todo, con su política “Cambio Rural”, al incorporar a la actividad turística, reviste un rol central en la gestión de esta actividad.

En el caso de la política estudiada, se trata de una herramienta que, conforme al referente global imperante en el momento, logra abogar por el desarrollo rural. Por momentos chocando y en otros coincidiendo con el referente sectorial rural. Paralelamente, el referente sectorial turístico ha demostrado una clara sintonía con el referente global, lo que propicia la RGS mediada por el INTA para el desarrollo de la política trabajada, lo que lleva a lograr una intervención con el turismo como objeto.

El INTA, en el rol de mediador, ha afianzado su hegemonía y liderazgo en el sector agrario, realizando los ajustes entre el referencial global y el sectorial y generando una dinámica continua de cambio en las políticas públicas aplicadas (Deubel, 2008).

Por otra parte, también resulta importante destacar que, con el paso del tiempo, la institución ha llevado adelante una ampliación del enfoque económico, pasando a abordar el Turismo Rural desde tres dimensiones: la social, la económica y la ambiental.

La dimensión social hace referencia a la inclusión de mujeres, jóvenes, comunidades campesinas e indígenas en el desarrollo productivo y económico, en un contexto respetuoso de los recursos y saberes culturales. La dimensión económica del turismo rural, implica abordarla como una actividad que genera ingresos complementarios, diversifica las actividades y revaloriza las economías regionales. Desde la dimensión ambiental, se contribuye al cuidado y puesta en valor de los recursos naturales en un marco de sustentabilidad ambiental. (Thiacodimitris, 2021)

La realización de este artículo abre puertas a la identificación de posibles futuras indagaciones en torno a la diversidad de actores involucrados en torno a la política expuesta, así como las estrategias asociativas implicadas en el desarrollo del turismo rural e impulsadas por el INTA para las actividades turísticas. También resulta de interés, considerando la visión prospectiva de este organismo, indagar en las posibles implicancias en la actividad turística impulsada por el mismo. ♣

Referencias bibliográficas

- Benedetto, A.** (2007), Valorización de la identidad territorial, políticas públicas y estrategias de desarrollo territorial en los países del Mercosur. *Revista Opera*, 7, 139-165.
- Casalis, A.** (2008), *Desarrollo Territorial, Turismo y Políticas Públicas*. Simposio Latinoamericano Turismo y Desarrollo: Desarrollo local. http://legacy.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/PEYPP_II-Simposio.Latinoamericano.Turismo.y.Desarrollo.pdf
- Casalis, A., & Villar, A.** (2011), Desarrollo territorial, políticas públicas y desconcentración. En *El Modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo*. CICCUS. <http://avillar.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Desarrollo-territorial-pol%C3%ADticas-p%C3%BAbllicas-y-desconcentraci%C3%B3n.pdf>
- Deubel, A.-N. R.** (2008), Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, 67-91.
- Estrada, M. E., Kwiatkowski, N., & Córdoba, L. E.** (2021), Políticas públicas y turismo rural. Alcances del Programa Cambio Rural en el Sudoeste Bonaerense. *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, 29, 077-077. <https://doi.org/10.37838/unicen/est.29-077>
- Fernández, L. F.** (2016), El Desarrollo Territorial Rural y su influencia en las políticas para la agricultura familiar. *Cuestiones de sociología*, 15, e018-e018.
- Gárgano, C.** (2020), Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). (Argentina, 1956-1983). En *Diccionario del agro iberoamericano* (Segunda edición ampliada, p. 828). Teseo.
- Girbal-Blacha, N.** (2016), Perfiles históricos de la Argentina rural: Agro y política (1880-1970). *Revista História: Debates e Tendências*, 16(1). <https://doi.org/10.5335/hdtv.16n.1.6251>
- Guastavino, M., Rozenblum, C., & Trímboli, G.** (2010), *El turismo rural en el INTA*. XV Jornadas Nacionales de Extensión Rural y VII del MERCOSUR, San Luis. http://www.aader.org.ar/XV_Jornada/trabajos/espanol/Estrategias_y_experiencias/ensayos/Trabajo%2075%20Completo.pdf
- Müller, P.** (1990), La política agrícola francesa o la crisis de una política sectorial. *Documentación Administrativa*. <https://doi.org/10.24965/da.v0i224-225.5216>
- Müller, P., Jolly, J. F., & Vargas, C. S.** (2006), *Las políticas públicas*, 3.a ed. Universidad Externado.
- Pérez Winter, C.** (2019a), La diversificación y promoción turística en tiempos de “nuevas ruralidades”: De la costa atlántica al campo pampeano. *ROTUR. Revista de ocio y turismo*, 13(2), 68-85.
- Pérez Winter, C.** (2019b), *La valorización turística del campo desde los programas estatales (Argentina)*. XIII Jornadas de Sociología., Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

- Roman, F., & Ciccolella, M.** (2009), *Turismo rural en la Argentina: Concepto, situación y perspectivas*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). <http://repiica.iica.int/docs/B1558e/B1558e.PDF>
- Schenkel, E.** (2017), *Política turística y turismo social: Una perspectiva latinoamericana*. Ciccus. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/115319>
- Schenkel, E.** (2020), La evolución de la política turística en Argentina. Un análisis de sus finalidades. *Revista LIDER*, 21(35), 9-26. <https://doi.org/10.32735/S0719-52652019358>
- Schlüter, R. G.** (2001), *El turismo en Argentina: Del balneario al campo* (1. ed). Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos.
- Taraborrelli, D.** (2017), Políticas públicas rurales y modelos de desarrollo en Argentina. El Programa Cambio Rural entre 1993 y 2015. *Estudios Sociales del Estado*, 3(5), 164-188. <https://doi.org/10.35305/ese.v3i5.110>
- Thiacodimitris, I.** (2021, marzo), *Hoja de Ruta. Estrategia de Turismo Rural 2021 | Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria*. <https://inta.gob.ar/noticias/hoja-de-ruta-estrategia-de-turismo-rural-2021-0>
- Trivi, N.** (2016), Turismo, políticas de desarrollo y territorio en la argentina desarrollista. *Cardinalis*, 4, 68-91.
- Wallingre, N., & Salinas Chávez, E.** (Eds.). (2018), *Desarrollo del turismo en América Latina: Fases, enfoques e internacionalización*. Unidad de Publicaciones, Departamento de Economía y Administración, Universidad Nacional de Quilmes.
- Walter, P., Gallo, G., & Cacace, S.** (2021), *La política nacional de Argentina y el desarrollo del Turismo Rural*. 16.

4.11

TURISMO ECOLÓGICO EN LA PATAGONIA
ARGENTINA: UN ANÁLISIS COMPARATIVO
DESDE LA RELACIÓN GLOBAL-SECTORIAL
DE SUS POLÍTICAS.

Santiago de Marco

Introducción

El siguiente artículo aborda un análisis de la experiencia del Turismo ecológico en la Patagonia Argentina, desde la perspectiva de la relación global-sectorial de políticas planteada por Pierre Müller. Para el mismo se detallan los modelos de gestión en los cuales se desarrollan las políticas vinculadas a la sostenibilidad ambiental, y se analiza el papel de los actores participantes en las mismas. Las políticas de sostenibilidad ambiental en la Patagonia han sido escasas y se han desarrollado en base a las directrices impulsadas por la Organización Mundial del Turismo (OMT) desde el año 2002. El turismo ecológico ha sido uno de los tipos de turismo que más ha crecido en los últimos años. A pesar de su recorrido relativamente corto, hoy se ubica en la agenda mundial de la industria turística como una actividad indispensable, que beneficia tanto al cuidado del medioambiente, como a las comunidades locales en donde se implementa. El artículo plantea el contraste entre las distintas formas en que se presentan los referentes global y sectorial. Se analiza también, en qué contexto surge el turismo ecológico y qué actores intervienen en la actividad. El objetivo es caracterizar de manera diferencial a dos perspectivas políticas en función del desarrollo del turismo ecológico en la región sur de nuestro país. Cada uno de estos enfoques es relevante a su manera, y precisan de lógicas políticas antagónicas en el que se inscriben.

Patagonia y sustentabilidad

La región Patagónica está ubicada al sur de la República Argentina. Está formada por las provincias de Río Negro, Chubut, Neuquén, La Pampa, Santa Cruz, y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Es una de las más visitadas del país, tanto por un turismo interno, como por extranjeros. La variedad de paisajes que van desde la alta montaña correspondiente a la Cordillera de Los Andes en el oeste, hasta la llanura costera hacia el este, permiten que la región ofrezca una amplia variedad de alternativas, en todas las estaciones del año.

Es la región argentina más extensa territorialmente, sin embargo, representa la menor densidad de población en relación a las demás regiones del país (Litoral, Noroeste, Cuyo, Pampa). Esta particularidad, sumado a las variedades físicas de su territorio, contribuyeron a que en la zona se establezcan gran número de parques nacionales y áreas protegidas, donde se desarrolla en gran mayoría un tipo de turismo ecológico.

Es importante destacar que el turismo ecológico es un fenómeno relativamente reciente (surgió en la década de 1980), y que no existe un acuerdo generalizado sobre el término. Sin embargo, ha sido objeto de interés por parte de varios autores académicos, donde muchos de ellos coinciden en que el objetivo principal de este tipo de turismo (también llamado ecoturismo, turismo sustentable o turismo verde) es el conocimiento de la naturaleza como medio educativo y de concientización.

La OMT define al turismo sustentable como aquel que: “satisface las necesidades de los turistas actuales y las regiones de destino, al mismo tiempo que protege y garantiza la actividad de cara al futuro. Se concibe como una forma de gestión de todos los recursos de forma que las necesidades de económicas sociales y estéticas puedan ser satisfechas al mismo tiempo que se conservan la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que soportan la vida” (OMT, 1999: 11).

Por lo tanto, comprendemos que el término “turismo ecológico” se establece como un concepto moderno vinculado a alternativas turísticas enmarcadas dentro de la preservación y respeto por el medio ambiente. En palabras de Jafar Jafari (2005): “abarca aquellas formas de turismo que son especialmente respetuosas con las comunidades de acogida y su entorno sociocultural o construido, así como el medio natural en el que se mueven”.

Teniendo en cuenta que la contaminación ambiental es uno de los temas que más preocupa en la agenda mundial, el turismo ecológico surgió como una nueva forma de concebir a la actividad turística, con criterios de sostenibilidad y preservación. En principio no existían antecedentes formales que respaldaran las iniciativas que se desprendían de esta particular forma de turismo, vinculadas al cuidado del medioambiente y a prácticas propias del desarrollo sostenible.

Con el correr de los años, y debido a diversos factores, se logró que puedan surgir iniciativas vinculadas con el cuidado de la naturaleza como nunca antes se había registrado.

Estas prácticas fueron multiplicándose progresivamente a través del tiempo, cautivando interés a nivel inter-

nacional, al punto que la Organización de las Naciones Unidas decretó al año 2002 como el “Año Internacional del Ecoturismo”.

Esta particular distinción, le otorgó legitimidad a dicho enfoque turístico, desde el cual se comenzaron a desprender diversas organizaciones de actividades y conferencias regionales, así como la “Cumbre Internacional del Ecoturismo”. A través de esta última, se dieron a conocer universalmente directrices y metodologías para el desarrollo del ecoturismo y estudios de mercado. La OMT por su parte, se encargó de indagar con más profundidad países importantes considerados como mercados emisores de ecoturismo.

Argentina, en este contexto, y gracias a las características físicas y naturales de su territorio, al poseer una enorme variedad de destinos y ecosistemas, se encuentra en una posición favorable para el desarrollo de un turismo consciente que abrace prácticas sustentables que disminuyan el fuerte impacto ambiental, producto de un avasallador turismo de masas. Si bien diversas regiones adoptaron iniciativas vinculadas con principios que reflejan un compromiso medioambiental, aún se evidencian debilidades que no responden a un turismo ecológico responsable.

El siguiente artículo se enfocará en la Patagonia, particularmente en la experiencia de cómo se ha desarrollado el turismo ecológico en la región. Para el mismo se tendrán en cuenta distintos modelos de gestión que inciden en políticas vinculadas al turismo y a la sostenibilidad, para el posterior desarrollo de la actividad turística.

Las Políticas Públicas y la política turística

En palabras de Alejandro Villar (2011), las políticas públicas pueden ser consideradas como un producto en la medida que se trata de respuestas del Estado a las demandas de la sociedad. El autor al referirse a “producto” abarca bienes tangibles como lo pueden ser carreteras y aeropuertos; y bienes y servicios intangibles como lo pueden ser los servicios de salud y la educación. Sin embargo, esta aproximación se enfoca principalmente en la producción a la que dio lugar la política pública, sin contemplar el proceso previo a la obtención del resultado (García Delgado, 2007).

Teniendo en cuenta estos aportes, entendemos que las políticas públicas se producen a partir de un complejo proceso de decisiones: “El proceso de elaboración de toda política pública implica decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones, decisiones e interacciones influenciadas por las conductas, las disposiciones del conjunto de individuos, grupos y organizaciones afectadas. Por lo tanto, no deberíamos estudiar solo intenciones sino también conductas” (Subirats, 1994, p41).

Considerando que la “decisión” también puede consistir en no hacer nada, se tomara finalmente una definición más completa basada en Subirats (1994), Oszlak y O’ Donnell (1995), y Meny y Thoenig (1992): las políticas públicas son parte de un proceso permanente de toma de decisiones que generan acciones (u omisiones) que conducen a la definición de un problema y al intento de resolverlo, en donde la autoridad gubernamental es el actor central pero no es el único actor activo, puesto que se mueve en interdependencia con otros. Esta última definición permite introducirnos en la gestión de la política turística en la Patagonia Argentina.

Pulido Fernández (2007) por su parte, menciona los estándares que permiten alcanzar una calidad ambiental sustentable, para referirse a que la política turística debe orientarse al uso eficiente de los recursos naturales dando lugar a su regeneración. Sostiene que es imprescindible el desarrollo de un turismo con capacidad para generar una dinamización económica y social en el territorio local, en concordancia con una política activa para implementar una justa distribución del ingreso producido por la actividad, y asimismo generar los mecanismos de inclusión de todas las partes interesadas en los procesos de toma de decisiones, buscando la generación de una política consensuada y legitimada por la comunidad local.

Por lo tanto, una política turística sustentable implica una reorientación de los modelos de desarrollo turístico basada en la preservación de los recursos, de los territorios en los que se lleve a cabo, que mejore la calidad de vida de sus habitantes y favorezca el uso educativo de los soportes naturales. Resulta ineludible la vinculación de los fines de la política turística con los objetivos del turismo ecológico. Es a través de esta fusión, que se han planteado los modelos de gestión vinculados al cuidado del medio ambiente en la zona sur de nuestro país. Siguiendo esta lógica, y como sostiene Cammarata (2006), la política turística, así como la actividad turística, se puede concebir como un medio, antes que como un fin.

Análisis del referente global y sectorial planteado por Pierre Müller

Para comenzar con el enfoque enriquecedor de Müller, en primer lugar, se adhiere con Roth Deubel (2008) cuando sostiene que es necesario reflexionar sobre las distintas perspectivas en el análisis de las políticas públicas para su mejor comprensión.

Pierre Müller (1990) define la relación global/sectorial como el problema que se intenta solucionar al poner en práctica las políticas, y también como la variable clave que determina las condiciones de elaboración de la misma. Siguiendo esta línea, la relación global/sectorial no puede transformarse en objeto de intervención pública más que en función de la imagen construida por los mismos actores.

Considerando esto, es importante destacar que, para realizar un análisis desde este enfoque será fundamental determinar cuál es el actor (o grupo de actores) encargado de la operación de construcción del referente de una política pública. Por lo tanto, estos actores, a los cuales Müller llamara “mediadores”, ocuparan una posición estratégica dentro del sistema examinado.

Ahora bien, antes de profundizar en el análisis del caso de estudio es necesario aclarar a qué nos referimos cuando hablamos del referente global y sectorial: “El referente global es una representación general en torno a la cual se ordenan y se jerarquizan las diferentes representaciones sectoriales. Está integrado por un conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias de base de una sociedad y de una serie de normas que permiten elegir entre las conductas posibles. A este nivel, constituye la representación que una sociedad hace de su relación con el mundo en un momento determinado. Contrariamente a lo que una definición excesivamente superficial podría hacernos pensar, el referente global no constituye una representación perfectamente coherente del mundo. En efecto, los valores que la componen son ellos mismos el seno de conflictos” (Müller, 1990, p.294).

Para mejor comprensión, vale la pena destacar que el conjunto de valores y normas que describen al referente global, forman un sistema jerarquizado. Esto significa que en un tiempo determinado ciertas normas tendrán prioridad sobre otras. A modo de ejemplo, en Argentina a partir del año 2000 se produce la introducción de una nueva jerarquía de normas en materia ambiental. Factores como los avances registrados en indicadores medioambientales, así como la progresiva concientización social global acerca de los daños que estamos ocasionando al mundo en el que vivimos, ceden el paso a normas que protegen cada vez más los ecosistemas, y contribuyen a una transformación social en donde la educación ambiental y la protección de áreas naturales pasan a ser las nuevas expresiones que se imponen. Por consiguiente, el conjunto de políticas públicas construidas en función de un referente determinado se hallará en una situación delicada debido a la transformación experimentada por el referente global.

Por otro lado, el referente sectorial, Müller lo define como “una imagen del sector o de la profesión”. En efecto, para este caso, la configuración de un sector como el turismo, depende fundamentalmente de la representación que nos hagamos del lugar que ocupa el turismo en la sociedad. Existen conflictos permanentes que responden a los diversos puntos de vista sobre la inscripción de dicho sector en la agenda política. El lugar en el que un gobierno determinado ubica a la sustentabilidad ambiental puede ser un ejemplo ilustrativo de esto.

Así como mencionamos en el referente global, el sectorial es una construcción social en el que la coherencia suele ser imperfecta. Dentro del sector turismo, coexisten varias concepciones de su naturaleza y de la extensión de los límites sectoriales. Sin embargo, hay una de ellas que es la que predomina. Esto suele ocurrir porque suele ser la que más se adecúa a la jerarquía de las normas propuestas por el referente global. Esta representación se impone como imagen de referencia para la política pública en la medida que provoca una articulación entre lo global y lo sectorial.

El conflicto pasa entonces, por registrar los actores que realizan estas operaciones y la posición de poder que representan. A partir de este modelo, por ejemplo, es posible comprender mejor el desarrollo de una política turística como la vinculada a la sustentabilidad. Argentina, al igual que los países del sur, o tradicionalmente identificados como periféricos o no desarrollados, se introduce en políticas ambientales y en la sustentabilidad a partir de la década de 1970 (tomando como ejemplo la experiencia que llegaba desde los países del norte, altamente industrializados). Es a partir de este momento, que los países menos desarrollados comienzan a participar en negociaciones internacionales sobre temas ambientales. Para ser más precisos, fue a partir del

renombrado “Informe de Brundtland” (Informe de Naciones Unidas “Nuestro Futuro Común”) que países del sur adoptaron una postura de compromiso para con la causa ambiental.

El desarrollo sustentable se constituyó, de tal manera, en una operación retórico-política que permitió condensar tanto los intereses de los países del Norte en la causa ambiental, como las preocupaciones de los menos desarrollados de que tal causa no devenga en límite u obstáculo al desarrollo de cada uno de sus países (Foa Torres, 2014, 2017). A partir de aquí, políticas ambientales y políticas de desarrollo sustentable se anudaron logrando la expansión global de modelos e instrumentos de gestión ambiental.

Centrándonos en la región patagónica, los actores que participaron de dicha expansión en su momento, en términos generales fueron los mismos que hoy en día tienen la posibilidad de incidir en algún grado en el desarrollo de la sostenibilidad, y del turismo ecológico para el caso. Estos son el Estado, como actor central, es el encargado de realizar negociaciones a nivel internacional con otros países, y de adherir e implementar en el territorio políticas que respondan a una gestión ambiental responsable. Esta tarea la realiza a través del Ministerio de Turismo y Deportes (Secretaría de Turismo durante el macrismo). La OMT, el máximo referente del sector turístico a nivel global, en su rol de actor gubernamental, se nutre de experiencias internacionales y ha promovido en reiteradas ocasiones iniciativas destinadas al crecimiento de la industria, comprometida sustentablemente. Por otro lado, tenemos el poder del gobierno provincial de cada una de las provincias que integra el área patagónica, así como los gobiernos municipales. Todos estos mediadores trabajan en conjunto, desde las directrices que toma nación, para poder llevar a cabo la actividad turística de una manera responsable.

Existen otros actores que influyeron también en el cuidado del territorio y de los diversos ecosistemas de la zona. Los agentes del sector privado lucrativos, la Administración de Parques Nacionales (APN) como organismo público encargado de mantener las áreas protegidas del país; el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; la Fundación Vida Silvestre comprometida con la conservación de las áreas naturales del país, principalmente de la costa patagónica, trabajando con el apoyo del Fondo Mundial para la Naturaleza; organizaciones no gubernamentales como Greenpeace, organismos de ciencia y tecnología intervinientes en políticas de desarrollo sustentable, entre otros. Todos estos actores han sido testigos del crecimiento que registra el turismo ecológico en el país. Su participación se limita a las políticas de desarrollo sostenible y conciencia ambiental que oriente principalmente el Estado como actor central.

Por otro lado, gran parte de estos mediadores actúan desde una idea de gobernanza del turismo desde la cual, se establecen lineamientos que permiten un trabajo en conjunto entre la pluralidad de actores y la elaboración de nuevos procesos de gestión y desarrollo entre lo público y lo colectivo (Velasco González, 2014).

Considerando los aportes hasta aquí propuestos, actualmente se puede interpretar al referente global como el proceso de construcción que atravesó la sociedad para valorizar al turismo desde una perspectiva ambiental – cultural, y no solo desde una visión económica. Conocer las consecuencias de un turismo de masas avasallador, así como la crisis ambiental producto de una civilización globalmente irresponsable en materia cuidado ambiental, hoy en día se establecieron como valores fundamentales que incentivan las creencias sociales básicas. En otras palabras, el reconocimiento mundial de la crisis ambiental actual hizo que en los últimos años se adopten políticas vinculadas a la protección ambiental en todas sus formas. El turismo ecológico se constituyó como un medio para crear conciencia ciudadana. La gran variedad de reservas naturales, parques nacionales y provinciales que se han ido estableciendo en la Patagonia es un ejemplo ilustrativo de cómo se han ido orientando las directrices ambientales propuestas desde el Estado como actor central.

Se puede realizar una lectura que indica una clara posición gubernamental acatada en un contexto histórico determinado, que en este caso exigió un mayor compromiso con el cuidado de la naturaleza por parte de todo el sector que conforma la actividad turística.

Todos estos indicativos que refieren a el referente global del caso en la Patagonia, se reflejan con un referente sectorial identificado con la práctica del turismo ecológico como una actividad que requiere ciertos privilegios, la cual está reservada para cierto sector de la población. Si bien es cierto que en principio esta actividad nace desde una alternativa vinculada con el ecologismo, y que pretendía un enfoque diferente del medio natural desde un lugar de conciencia, educación y protección ambiental, esto no significa que existan barreras para marginar a personas que quieran practicar dicha actividad.

Desde sus comienzos, el turismo ecológico a través de todos los actores que inciden en la actividad, buscó promover ciertos lineamientos que permitan que toda la sociedad pueda contribuir transformar sus los hábitos a la hora de realizar turismo, para proteger más el entorno que habitamos. Si bien es cierto que se precisa de cierto grado de educación para comenzar a comprender los daños que conlleva el turismo de masas en la naturaleza (y que esto se puede interpretar como un privilegio que puede terminar en marginación social), la globalización permite un flujo continuo de información que puede alcanzar a personas que no cuentan con conocimientos en materia ambiental, pero que sin embargo pueden llegar a modificar en algún grado sus costumbres para contribuir a un desarrollo sustentable.

A modo de conclusión. La comparación entre referentes

El turismo ecológico ha ido experimentando una intensa transformación a nivel social, cultural y ambiental con el correr de los años. Estos cambios han sido impulsados por países europeos, y han sido tomados por administraciones estatales que han logrado orientar una política turística sustentable.

Por otro lado, este tipo de turismo ha sido una importante alternativa que cada vez es más practicado, en concordancia con una sociedad global informada acerca de la crisis ambiental actual. Como se ha podido apreciar, la comparación de referentes global y sectorial hace hincapié en las formas en las que se analiza la actividad turística, por sobre una problemática central, que evidencia la necesidad de adopción de prácticas sustentables en la actividad turística, que pongan freno al deterioro ambiental actual producto de un avasallador turismo de masas.

En términos generales, el artículo ha permitido la identificación y diferenciación de enfoques antagónicos en el campo de las políticas de desarrollo sustentable y ambiental. La principal diferencia entre estos enfoques nos presentó a un referente global que representa un proceso de construcción social, frente a un referente sectorial que se concentra primordialmente en la representación social acerca de una temática particular como lo es el turismo. Ahora bien, este análisis da lugar a varios interrogantes que surgen a partir de esta relación: ¿Desde qué referente es más efectivo el cuidado del medio ambiente? ¿Cuál es la relación entre construcción social y turismo ecológico? ¿Cómo responde la sociedad a temas vinculados a la sostenibilidad?

Todos estos cuestionamientos giran en torno a la necesidad de políticas de sostenibilidad social y ambiental, para que se continúe buscando ubicar al espacio natural en el centro de la industria turística, e incluir definitivamente lo ambiental, dentro de lo económico y productivo. ■

Referencias bibliográficas

- Cammarata, E.** (2006), El turismo como práctica social y su papel en la apropiación y consolidación del territorio, en Amalia Inés Geraiges de Lemos, Mónica Arroyo, María Laura Silveira (Comps.) América Latina: cidade, campo e turismo. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, San Pablo.
- Foa Torres, J.** (2014), “Lógica del riesgo y patrón de desarrollo sustentable en América Latina. Córdoba”. Tesis doctoral. Universidad Nacional de Córdoba (inédita)
- Foa Torres, J.** (2017), Política ambiental y desarrollo sustentable: un enfoque latinoamericano. Villa María: Eduvim (en prensa)
- García Delgado, D.** (2007), “Políticas Públicas”, en Cravacuore, D. (comp.), *Manual de gestión municipal argentina*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, Federación Argentina de Municipios – Hanns Seidel Stiftung, capítulo II, en prensa.
- Jafari, J.** (2005), “El Turismo como disciplina científica” en Política y Sociedad, Vol. 42 Núm. 1: 39-56
- Meny, I. y J.- C. Thoenig** (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Müller, P.** (1990), “La política agrícola francesa o la crisis de una política sectorial”, en Documentación Administrativa, (224-225), INAP, España.
- Organización Mundial del Turismo** (1999), “Agenda para Planificadores Locales: Turismo y Gestión Municipal. Edición para América Latina y el Caribe”. OMT, Madrid.
- Oszlak, O. y G. O’Donnell** (1995), “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, *Redes*, N° 4, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- Pulido Fernández, J.:** “Elementos para orientar la formulación de una política turística sustentable en los parques naturales andaluces” *Revista Cuadernos de Turismo*, N° 19, (2007); pp. 167-188 Universidad de Murcia, 2007.
- Roth Deubel, A.** (2008), “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?”, en *Estudios Políticos* N° 33, Medellín, julio-diciembre: pp. 67-91
- Subirats, J.** (1992), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Capítulo V: “El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas”, Ministerio para las Administraciones Públicas, España
- Subirats, J.** (1994), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, MAP.
- Velasco González, M.** (2014), “Gobernanza turística: ¿Políticas públicas innovadoras o retórica banal?”, en *Cuaderno Virtual de Turismo*. Edição especial: Hospitalidade e políticas públicas em turismo. Rio de Janeiro, v. 14, supl.1.
- Villar, A.** (2011), “Políticas públicas en turismo”, en Wallingre y Villar (Comps.), *Desarrollo y gestión de destinos turísticos. Políticas y estrategias*. Editorial Universidad Nacional de Quilmes

5

NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS EN
LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS PARA EL TURISMO

5.12

TURISMO CIENTÍFICO: UNA
APROXIMACIÓN A SU DEFINICIÓN,
DIMENSIONES, ALCANCES Y RELACIÓN
CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS TURÍSTICAS

Oswaldo Giuello

Introducción

El Turismo Científico es uno de los más recientes tipos de turismo. Aun cuando las palabras “Turismo Científico” aparecieron por primera vez en 1980, no es hasta las últimas décadas del siglo XX y primeras del siglo XXI que se encuentran los primeros intentos serios para su estudio e investigación.

Si bien en la práctica de este turismo van apareciendo distintas dimensiones, alcances y ampliaciones de su campo, no se registran muchos estudios, conceptualizaciones o intentos para su organización por parte de los distintos actores involucrados en él, incluido el Estado, comenzándose a sentir la necesidad de su estudio. Además, puede observarse una falta de identificación e incorporación afianzada en las políticas públicas del sector.

Desde una perspectiva histórica amplia van apareciendo distintas concepciones sobre el turismo. Solo a modo de rápido repaso y para contextualizar el nacimiento de este tipo de turismo, comienza en sus orígenes con desplazamientos motivados por la religión y la salud, a fines del Siglo XVII el “Grand Tour”, mediados del Siglo XIX el primer viaje organizado de la historia por el inglés Thomas Cook, el turismo de élite hasta pasada la Segunda Guerra Mundial, donde aparece el turismo de masas, hasta la última década del Siglo XX.

Recién entre fines del siglo pasado y principios del presente, el turismo se dirige a un mercado segmentado donde se produce una oferta de variedad y experiencias diversificadas conforme a las necesidades, gustos e intereses del visitante. Se comienza a pensar en distintas conceptualizaciones y considerar al turismo como objeto de políticas públicas, de la mano del cuestionamiento sobre la pertinencia de considerarlo sólo como un fenómeno económico. Vale como ejemplo de este cuestionamiento el pensamiento de María Velasco González, cuando opina que...” aun reconociendo que la dimensión económica es clave para entender las dinámicas que genera, el turismo es más que un sector de la economía” (Velasco González, 2011).

Estos nuevos tipos y clasificaciones complejizan las relaciones del sector, creando nuevos desafíos que requieren reacomodamientos y adaptaciones por parte de todos los actores involucrados en el desarrollo del turismo. El Estado aparece como un actor cada vez más relevante en el sector a partir de la incorporación en su agenda y la puesta en marcha de distintos tipos de políticas turísticas.

El turismo continúa en desarrollo, pero con más planificación. Se mejora la calidad y hay una diversificación en el producto turístico. Ya se considera como parte fundamental de la agenda política de muchos países, con lo que se genera mejor promoción, planeación y comercialización del sector turístico, que marcha hacia una tecnología más sofisticada y con un amplio sentido de conciencia ecológica.

En esta línea, aun cuando la palabra Turismo Científico apareció por primera vez en 1980 en una obra de la literatura llamada “Tropical Science and Tourism”, no es hasta las últimas décadas del siglo XX que comienza a desarrollarse algún tipo de este turismo considerado como tal en función a las definiciones que pueden esbozar. A principios del presente siglo aparecen los primeros intentos para su estudio en Fundaciones, ONGs. y Empresas Turísticas, así como las primeras investigaciones. Recién en 2018, se crea la “Red Internacional de Turismo Científico”, pero en la publicación de la Organización Mundial del Turismo (OMT) de abril de 2019 aún no aparece como una de las definiciones operativas de tipos de turismo (OMT Tourism Definitions, 2019).

En las últimas décadas comienzan a aparecer propuestas, pero básicamente a partir de la semántica del término, con poco acuerdo aún sobre sus dimensiones, sin considerar las interrelaciones entre los distintos actores que intervienen en él y con los distintos sectores turísticos, sobreponiendo distintos tipos de turismo con éste y sin haber sido gestados como parte de políticas públicas turísticas.

Si bien a nivel mundial este tipo de turismo está comenzando a crecer, aún es incipiente su implementación como “Producto Turismo Científico” en la mayoría de los países. Argentina es uno de los países que se perfilan como posibles desarrolladores y receptores de esta tipología debido a sus características y a la cantidad de sitios y lugares con alto contenido científico que poseen.

El artículo se desarrolla organizando el conocimiento de los elementos que permiten comenzar a responder sus propuestas. Van reconociéndose a partir de la escasa bibliografía existente y diversos artículos seleccionados sobre el tema.

Se trata de ir avanzando en la estructura del trabajo encontrando en lo posible algunas definiciones, así como ir dejando algunas pautas para profundizar en estudios futuros. Básicamente aportando datos y pensa-

mientos que permitan luego generar algunas conceptualizaciones, sobre todo en relación a una definición de Política Pública para el Turismo Científico.

Políticas públicas y ciencia

“La política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición -agregaríamos, predominante- del estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad” (Oszlak y O’Donnell, 1995).

Teniendo en cuenta este concepto como definición de política pública, para llevar adelante estas iniciativas y respuestas, el Estado necesita los insumos necesarios para sus elaboraciones. Entre las muchas fuentes con que puede contar, su relación con el desarrollo científico-tecnológico es una de las más importantes.

Esta relación es recíproca. Por la necesidad de contar con estos insumos provenientes de la ciencia, el Estado colabora con su apoyo y fomento en diversas modalidades y con distintas intensidades.

En este sentido, las políticas públicas referidas a ciencia y tecnología, son “medidas colectivas tomadas por un gobierno, con el propósito de, por un lado, impulsar el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, y por el otro, emplear los resultados de estas investigaciones para alcanzar amplios objetivos políticos” (Salomón, 1977, 76, citado por Elzinga y Jamison 1996).

Por lo tanto, se acuerda con Amílcar Herrera en que “la política científica...es la que realmente determina el papel de la ciencia en la sociedad...expresa la demanda científica y tecnológica del ‘proyecto nacional’ vigente en cada país” (Herrera, 1995). Observando las políticas públicas en ciencia y tecnología, se percibe el modelo ideológico del Estado y, por lo tanto, el papel asignado a cada uno de los actores, públicos, privados y de la sociedad civil.

Como cada modelo de gestión, cada propuesta política imprime su lógica en la relación políticas públicas-ciencia. En propuestas donde el rol del Estado es fuerte y propone un modelo basado en identidad propia, una sociedad justa y equilibrada y desarrollo productivo, existe fuerte apoyo al desarrollo científico-tecnológico propio. Por el contrario, este apoyo decae en proyectos políticos que centran su accionar en la lógica del mercado.

En el estudio de los distintos momentos por lo que pasó esta relación, queda claro que alcanzar una ciencia con fuerte apoyo del Estado a través de sus políticas públicas científicas, es la única manera de lograr la soberanía política y económica y un desarrollo inclusivo y sustentable.

Como ejemplo, en 2014, Argentina ocupa el puesto 31° entre los mejores países del mundo por su gasto en investigación y desarrollo (Banco Mundial, 2018).

Ciencia y turismo

Esta relación se puede analizar desde distintos abordajes.

El primero es desde la consideración del Turismo como ciencia.

“El debate sobre si el turismo es o no una ciencia se encuentra también en el campo de la epistemología. Son tres las corrientes respecto a este tema. La primera sostiene que el turismo no es una ciencia, pero que está en camino de convertirse en ciencia...La segunda corriente sostiene que el turismo no es ni será nunca una ciencia, ya que únicamente constituye una actividad humana auxiliada en su estudio por la ciencia...El tercer grupo de investigadores sostiene que el turismo es una ciencia, ya que posee un cuerpo teórico maduro y relativamente grande” (Netto, y Lohmann, 2012).

Aun no considerando el turismo como una ciencia, es un fenómeno amplio, complejo y multidisciplinar, que se relaciona con distintas materias. Forma parte de varios campos de estudio trabajados desde diferentes disciplinas, como la geografía, la economía, la sociología, el derecho, la historia, la ciencia política, el marketing, la psicología.

En otro abordaje, la incorporación de las distintas dimensiones de la ciencia al sector turístico genera un reacomodamiento del mismo en cuanto a permanentes nuevas definiciones de las ofertas, cambios en la estructura de relaciones con los operadores del sistema, creación de relaciones y trabajo conjunto con los distintos sectores de la ciencia y cambios en las interacciones con el sector público en función de la visión de las políticas públicas respecto a la ciencia, como se expresó en el punto anterior.

A pesar de esta complejización que implica la incorporación del Turismo Científico al sector, más otras que surgirán, significará un importante agregado de valor a la oferta turística del destino (local, regional y nacional), identificará a éste en uno de los primeros y pocos posicionados en estas ofertas, proporcionará utilidades como efecto de la sinergia entre ciencia y turismo y constituirá un aporte en el tratamiento de la relación entre el Estado y la ciencia mediante las políticas públicas turísticas que se implementen.

Turismo Científico. Definición, dimensiones y alcances

Como se expuso, las palabras Turismo Científico aparecieron por primera vez en una obra de la literatura del año 1980, llamada “Tropical Science and Tourism” (¿Tourism in Science or Science in Tourism?, Molokacova, and Molokac, 2011). En el escrito esta tendencia del turismo es explicada como el trabajo de exploradores en un sitio determinado. Toma al Turismo Científico como un segmento del turismo que se caracteriza por dar a conocer lugares relacionados a las ciencias o personajes científicos. Desde esta mirada, el objetivo principal de los turistas que lo practican es conocer, ampliar y complementar sus conocimientos.

Posiblemente el entender las razones del surgimiento de este turismo dentro de las tipologías existentes permita comprenderlo mejor, así como al desarrollo y estado del turismo en la actualidad.

Una primera propuesta reconoce su aparición como respuesta a demandas más especializadas, particularmente en relación a la importancia que adquiere la ciencia, la tecnología y el conocimiento para el desarrollo de los países y las personas en particular. Demanda amplificada, por distintos motivos, por los medios masivos de comunicación.

Tal vez otra razón esté motivada por la verificación de resultados exitosos logrados por las sinergias existentes en las distintas relaciones de las que puede formar parte la ciencia.

Entre algunas de las definiciones de los últimos años, se encuentra:

“Una modalidad de turismo cuya motivación es el interés en la ciencia o la necesidad de realizar estudios o investigaciones científicas. El objetivo principal del viajero que elige este tipo de turismo es abrir más sus fronteras para la investigación en esta área, ampliar y complementar sus conocimientos, dando a conocer lugares que tienen relación con cualquiera de las ciencias o de los personajes científicos que han formado parte de su historia y cuyo legado continúa en vigencia” (Domínguez, 2015)

O la que lo describe como “una iniciativa orientada al fomento de una cultura turística y científica que permite conocer, compartir y valorar el origen, las costumbres, la sabiduría de un pueblo de forma creativa.” (Casanova, y Cordero, 2009).

Sus definiciones “van desde un turismo exclusivo para científicos, pasando por una modalidad para profesionales y estudiantes de temáticas precisas, hasta un turismo accesible y para todo público que incluye a personas interesadas en aumentar sus conocimientos con base científica de una manera amena” (Abbondio, 2018),

Por ser el Turismo Científico un concepto nuevo, aún no existe una definición aceptada por todos los involucrados en el sector turístico. Considerando las nombradas, entre otras más y con la idea de avanzar en una definición más ajustada, se aporta la siguiente definición:

El Turismo Científico identifica aquellos viajes donde se visitan destinos que ofrecen el desarrollo de algún tipo de ciencia, generando distintos modelos de interrelaciones y donde los objetivos son obtener, transmitir o intercambiar nuevos conocimientos.

Aportes a su definición que se consideren importantes, surgirán del estudio con detenimiento de las diferencias, o no, que puedan encontrarse en las denominaciones “Turismo científico”, “Turismo cultural” o “Turismo del conocimiento”, considerando que detrás de cada una de estas expresiones hay distintas concepciones sobre

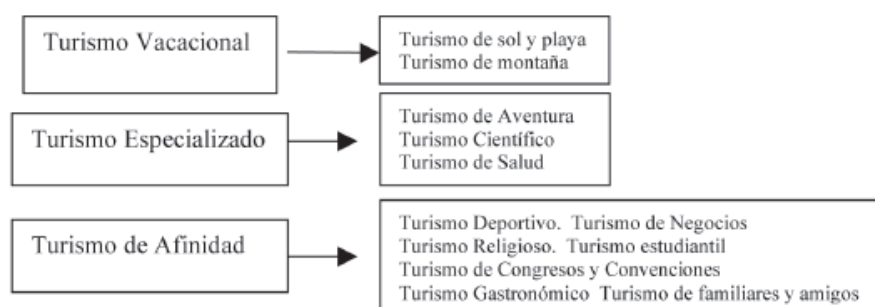
este tipo de turismo, como asimismo el estudio de la relación con otros componentes del sistema turístico: hotelería, gastronomía, transportes, comunicaciones, servicios.

Dentro de sus características principales podemos nombrar:

- No es invasivo, ni masivo. En general es realizado por grupos reducidos, quienes se encuentran vinculados por un respeto a la ciencia, la naturaleza y las culturas, siendo factor fundamental para su desarrollo la sustentabilidad ambiental, social y económica.
- Asociado con el turismo sustentable, pues las investigaciones que configuran sus objetivos sirven para impulsar la transmisión de conocimiento de baja o nula repercusión ambiental en algunos tipos de Turismo Científico y para encontrar nuevas aplicaciones que protegen e impulsan el patrimonio artístico natural y cultural de un lugar, en otras caracterizaciones.
- Es un tipo de turismo muy amplio que incluye diversas y variadas manifestaciones relacionadas a las ciencias.
- Tiene la capacidad de ser transversal a casi cualquier otro tipo de turismo,
- Propone distintos tipos de profundidades en cuanto a las actividades a desarrollar por los turistas en función al rol que estos deseen experimentar.
- Puede organizarse de modo tanto educativo como recreativo.
- Sirve para dar a conocer el potencial científico, con los consecuentes efectos dinamizantes en otros sectores de la economía y la generación de imagen del destino.
- Brinda la oportunidad de conocer la historia de la ciencia, los investigadores e investigaciones que se realizan y también los lugares donde se crea la ciencia.
- Por su contenido de información científica, debe ser riguroso y exacto, en cuanto a la información que brinda.
- Se encuentra actualizado permanentemente, por la adquisición de nuevos conocimientos que se van generando en las diversas áreas de la ciencia.

Actualmente no existen muchas clasificaciones sobre los tipos de turismo que lo incluyan. Como se expone en la introducción, la OMT en 2019 aún no lo incorpora dentro de los tipos operativos del turismo.

Aunque sesgado por la falta de consideración de varios tipos de turismo existentes (ecoturismo, turismo ambiental y otros), dentro de las pocas que consideran el Turismo Científico, se encuentra la clasificación del turismo que realiza Coromoto Morillo Moreno, M., donde se ubica dentro de los tipos de Turismo Especializado:



Cuadro 1. Tipologías de turismo | Fuente: Coromoto Morillo Moreno (2011)

Según esta autora, este turismo “incluye los desplazamientos realizados por motivos de investigaciones en determinadas universidades, bibliotecas, centros de investigación, archivos y a todo el desplazamiento cuyo motivo sea el carácter intelectual y científico... Además, el turismo científico no se mezcla con otros tipos de

turismo, como sí sucede con el cultural, de convenciones y el estudiantil” (Coromoto Morillo Moreno, 2011).

En estos conceptos no se concuerda con que el Turismo Científico “no se mezcla con otros tipos de turismo”. Al contrario, no sólo interacciona con otras categorías turísticas, sino que además se debe un estudio más profundo sobre las características y potencialidades de esas interrelaciones, ya que de hecho existen conexiones y transversalidad entre distintos tipos de turismo. Ejemplos claros son la superposición entre este turismo con turismo ecológico, medioambiental o de preservación, con turismo en sitios como museos, o con los distintos tipos de Turismo de Afinidad, según los autores. Lo que manifiesta que de hecho hace tiempo este turismo se realiza considerando los destinos de visita, pero no planificado, ofrecido y desarrollado como “Producto Turismo Científico”.

En una primera aproximación, pueden definirse las formas que adquiere en función a la demanda (turistas) y en función a la oferta (producto turístico), según Coromoto Morillo Moreno (2011).

Es practicado por un público selectivo. La mayoría de las personas que lo desarrollan pertenecen a países desarrollados o con un importante nivel de conocimiento o interés en las áreas científico-tecnológicas. Son turistas con media o alta educación académica y en general con buenos ingresos económicos cuyas edades normalmente sobrepasan los 30 años. Éstos, desarrollan profesiones, trabajos o intereses donde la ciencia y la investigación son fundamentales:

- Científicos e investigadores
- Turistas de Turismo de Congresos y Eventos
- Voluntarios para las ciencias, el medio ambiente y la valorización cultural
- Profesores
- Estudiantes
- Viajeros buscadores de experiencias
- Turistas curiosos, con ganas de aprender

Teniendo en cuenta la oferta de productos turísticos, por la diversidad de investigaciones, de escenarios, de intereses y de actores involucrados, se complejiza definir todas las categorías que puedan identificarse como Turismo Científico. En un mismo territorio pueden superponerse distintas tipologías, con sus distintas dimensiones y alcances. Es necesario entonces mantener un criterio amplio para estas identificaciones tipológicas, pero también preciso en cuanto a mantenerse dentro de parámetros acordados como los que lo definen. Así, se propone que estos parámetros se deduzcan de la definición propuesta: que se ofrezca el desarrollo de algún tipo de ciencia, que genere distintos tipos de interrelaciones y, básicamente, que la prioridad sea obtener, transmitir o intercambiar nuevos conocimientos.

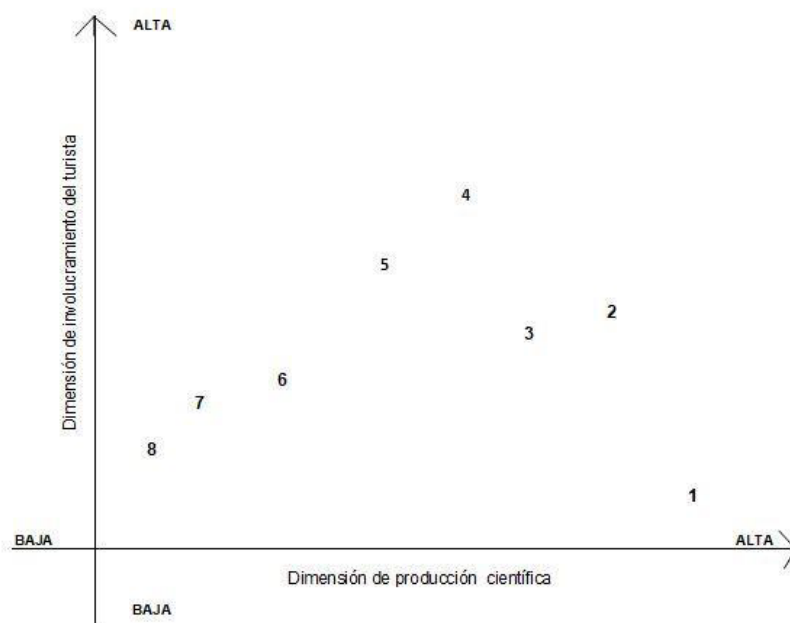
Como una primera aproximación se propone ordenar los distintos tipos de ofertas de Turismo Científico en función a algunas dimensiones básicas que contemplan: el grado de relación en cuanto a lo científico y el grado de involucramiento en cuanto a la participación del turista.

De esta manera, a modo de una primera propuesta, se identifican sólo algunos de los distintos tipos de oferta representativos:

1. Centros de investigación científica-tecnológica: En general, los centros de investigación no se organizan para recibir visitas. Sin embargo, existen muchos que permiten conocerlos y aprender de lo que sucede en ellos. En estos casos las visitas son controladas, pero abren la oportunidad de escuchar directamente a expertos en su campo y conocer en vivo las investigaciones.
2. Facultades, Institutos y Laboratorios: Pueden encontrarse físicamente en un mismo sitio o no, pero en todos los casos existen vínculos estrechos con los centros de investigación por los trabajos que realizan en conjunto y generan una permanente retroalimentación. Se consideran opciones de pasantías y ofertas de cursos.
3. Proyectos de investigación ambiental y ecológica: Ubicados en distintos sitios de alto valor natural o crea-

dos con este fin específico, se encuentran centros experimentales, de producción científica y educación ambiental y ecológica. Proponen distintas alternativas que van desde la adquisición del conocimiento, aspectos educativos hasta el voluntariado.

4. Astroturismo: Ligado directamente a la astronomía. Se trata de lugares donde poder observar y aprender sobre el cosmos. Esta actividad se centra mayormente en los planetarios, aunque no de manera excluyente.
5. Viajes de exploración científica y/o de aventura: Se caracteriza por relacionar problemáticas científicas con prácticas exploratorias y deportivas.
6. Ecoturismo científico: Manejan temas relacionados con la naturaleza, pero dando prioridad a entenderla. Se visitan zonas protegidas o santuarios, con el objetivo de aprender sobre el ecosistema y sobre las especies que viven en él.
7. Museos: Su principal objetivo es la divulgación. La visita a un museo puede ofrecer diversas actividades, desde la difusión de la ciencia hasta actividades lúdicas y culturales. Es muy común combinar estas visitas con otro tipo de actividades turísticas.
8. Viajes educativos, de aprendizaje y culturales: Trata de recrear los sitios y lugares donde se hicieron grandes descubrimientos o escenarios que están ligados a algún gran científico o descubrimiento.



Cuadro 2: Propuesta gráfica de la ubicación de las ofertas de Turismo Científico mencionadas, en función a las dimensiones propuestas. | Fuente: Elaboración propia

Aunque conviviendo con otros modelos de gestión pública, con el desarrollo de la gobernanza tanto en Argentina como en Rosario, ya se encuentra un entramado operativo existente, caracterizado por redes interrelacionadas transversalmente y un importante grado de cooperación entre los gobiernos y administraciones públicas, el sector privado y actores de la sociedad civil para el armado de las políticas públicas (por ejemplo: Plan de Desarrollo de Turismo Sustentable, Secretaría de Turismo, Municipalidad de Rosario).

Como en otros sectores del turismo, en éste también se encuentran gran cantidad de actores con lógicas independientes y contradictorias, lo que supone la existencia de complejidad en los procedimientos de toma de decisiones y tensiones a resolver entre estos.

El estudio de la relación entre turismo y ciencia genera a su vez otro desafío que reconfigura las relaciones entre los actores. Sin dudas existen intereses en conflicto en la promoción de sitios de valor en el Turismo Científico. Las actividades que se desarrollan en los campos de la experiencia turística y la experiencia científica son

actividades complejas que tienen impactos diversos. Sin embargo, pueden encontrarse paralelismos al considerar el proceso de producción científica con la experiencia de la actividad turística. Las actividades de ambos campos generan cambios económicos, sociales y sobre todo cambios a nivel político. En este nivel, en ambos campos aparecen nuevos actores y nuevas relaciones de poder. También, en el desarrollo de cualquier tipo de este turismo, aparece implícita la importancia de generación de cambios a nivel económico. Esto crea conflictos de intereses que necesitarán procesos de negociación para ser solucionados.

En una primera aproximación pueden observarse resultados positivos en esta interrelación. Considerando la novedad de la propuesta del Turismo Científico, aunque no pueden identificarse ni medirse aún la magnitud de estos resultados, pueden indicarse algunos: la posibilidad que ofrece el conocimiento adquirido mediante el turismo como una de las alternativas para abrir a la sociedad los conocimientos científicos, las posibilidades de generación de nuevos proyectos entre la comunidad científica y actores privados y los aportes que pueden materializarse a través del conocimiento sobre las demandas de la sociedad en términos de desarrollo científico-tecnológico. Estos y otros resultados a encontrar, demuestran las sinergias y/o conflictos que pueden aparecer entre ambos campos.

Dependiendo de las características de los destinos para desarrollar este turismo, la mayoría comparte varios de estos actores y roles:

- El Estado. Roles: promoción de destinos de Turismo Científico, coordinación de los distintos niveles gubernamentales y administrativos, creación de espacios de encuentro entre todos los actores, creación de espacios de mediación en conflictos entre los campos de la ciencia y el turismo, incentivos a los actores privados para su acercamiento al trabajo conjunto sobre este turismo, apoyo a la innovación en empresas turísticas para adecuarse al “Producto Turismo Científico”, TICs y formación de personal, construcción de infraestructura necesaria para el acceso a los destinos.
- Sitios de desarrollo científico-tecnológicos. Roles: recepción y trabajo conjunto con el Turismo Científico, para lo que requerirá adecuación física, de su personal e infraestructura, mejoramiento de canales existentes para el desarrollo de propuestas conjunta con actores privados y visitantes, a cargo del desarrollo de productos comunicacionales sobre sus actividades.
- Comunidad académica (Universidades, Campus universitarios, Facultades, Institutos). Roles: ídem sitios de desarrollo científico-tecnológicos, generación de propuestas para turistas desde lo académico (Por ejemplo: cursos), recepción interesados en las propuestas.
- Organizaciones que realizan emprendimientos con distinto grado de desarrollos ecológicos (ecoturismo, agroturismo, turismo de exploración). Roles: ídem sitios de desarrollo científico-tecnológicos.
- Sitios de estudio, investigación y difusión de proyectos científico o tecnológicos (Por ejemplo: Acuario del Paraná, Museo del Deporte, Observatorio Astronómico en Rosario). Roles: oferta y organización de distintas alternativas para distintos tipos de perfiles turísticos (visita, conocimiento, estudio, entre otras).
- Sitios y propuestas culturales y artísticas públicas, privadas o mixtas (Por ejemplo: Teatro Colón, Bibliotecas, Museos, MALBA, La Usina del Arte, CCK en Buenos Aires). Roles: difusión de arte y manifestaciones culturales, aporte de propuestas artísticas para la difusión del Turismo Científico.
- Sector privado (Empresas de base tecnológica y distintos tipos de desarrollos innovadores). Roles: apoyo financiero y logístico al desarrollo científico y tecnológico y a este turismo, difusión de su asociación con sectores de investigación locales para el desarrollo conjunto de productos.
- ONGs y/o grupos interesados en las distintas dimensiones de este turismo. Roles: aportes a distintos tipos de desarrollo científico-tecnológico con variable grado de involucramiento, difusión de sus experiencias, representación y defensa de sus sectores de interés.
- Turistas. Roles: evaluación de las experiencias turísticas realizadas, propuestas de mejoramiento y/o extensión.
- Operadores de servicios turísticos. Roles: propuestas para el desarrollo de este turismo, planificación y

desarrollo de la oferta del “Producto Turismo Científico”, gestión en la relación de componentes del sector (hotelería, gastronomía, transportes).

- Cámaras representativas del sector turístico (hotelería, gastronomía, transporte). Roles: ofertas de sus productos, colaboración en la elaboración de estrategias para el desarrollo del “Producto Turismo Científico”.
- Medios de comunicación públicos y privados. Roles: difusión de este turismo, colaboración en las estrategias comunicacionales.

Conclusiones

La pretensión de este artículo ha sido lograr una aproximación al Turismo Científico intentando realizar aportes para su conocimiento y estudio, proponer algunas definiciones y temas a seguir desarrollando, así como ofrecer algunas propuestas de conceptualización en relación a políticas públicas turísticas.

Aun cuando éste queda planteado, el estudio del entorno del artículo que arriesga algunas opiniones respecto a las relaciones Políticas Públicas-Ciencia y Ciencia-Turismo, sin duda deberá ser profundizado en ambos casos con la idea de aportes recíprocos y para con el desarrollo de este turismo en particular.

Considerando el interés por su estudio llevado adelante por la Universidad Nacional de Rosario en los últimos años, mediante la organización de Talleres de Turismo Científico y el trabajo de la Dirección de Comunicación de la Ciencia, entre otras actividades y el importante aporte que podría proporcionar la universidad a través de su mirada, capacitación e infraestructura, se propone fuertemente trabajar conjuntamente entre la Municipalidad de Rosario y la UNR para el estudio y desarrollo de este tema en la ciudad de Rosario.

Finalmente, queda claro que, por las razones de su aparición y posibilidades de crecimiento, los gobiernos deben incluirlo en sus agendas, generar políticas públicas que permitan su organización, apoyo y desarrollo, trabajando a su vez en el estudio de esas políticas y su relación con las turísticas. ■

Bibliografía

- Abbondio, F.** (2018), “Relevancia de los centros de investigación para el desarrollo del turismo científico: un caso de estudio en el Centro Nacional Patagónico (CCT CONICET CENPAT), Puerto Madryn; Tesis presentada para obtener el título de Magíster en Desarrollo y Gestión del Turismo; Director: Diego Ricardo González Zevallos, Co-Directora: Magister Noemí Wallingre, 2018.
- Banco Mundial. Datos.** (2018). Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB). Recuperado de: https://datos.bancomundial.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?end=2018&locations=IL-KR-CH-SE-JP-AT-DE-DK-US-BE-ES&most_recent_value_desc=true&start=1996&type=shaded&view=chart
- Casanova, M. y Cordero, R.** (2009), “Sistematización de experiencias de turismo científico social en el Estado Lara”; Barquisimeto, Lara, República Bolivariana de Venezuela; 2009.
- Coromoto Morillo Moreno, M.** (2011), “Turismo y producto turístico. Evolución, conceptos, componentes y clasificación”. En *Visión Gerencial*, (1),135-158, Universidad de los Andes, Venezuela; 2011.
- Domínguez, D.** (2015), Turismo Científico, Recuperado de: <https://es.slideshare.net/DeniseDominguez2/turismo-cientifico>
- Elzinga, A. y Jamison, A.** (1996), “El cambio de las agendas políticas en ciencia y tecnología”; Revista Zona Abierta 75/76 Madrid, 1996.
- Herrera, A.** (1995), “Los determinantes sociales de la política científica en América Latina. Política científica explícita y política científica implícita”; Revista Redes N° 5; Centro de Estudios e Investigaciones. Universidad Nacional de Quilmes; Buenos Aires; 1995.
- Loray, R.** (2017), “Políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación. Tendencias regionales y espacios de convergencia”; Revista de Estudios Sociales 62: 68-80; 2017.
- Molokacova, L. y Molokac, S.** (2011), “Scientific tourism – Tourism in Science or Science in Tourism?”; Institute of Geotourism, Technical University in Košice, Letná 9, 042 00 Košice, Slovakia, 2011.
- Müller, P.** (1990), “La política agrícola francesa o la crisis de una política sectorial”, en *Documentación Administrativa*, (224-225), INAP, España, 1990.
- Organización Mundial del Turismo**, UNWTO Tourism Definitions | Définitions du tourisme de l'OMT | Definiciones de turismo de la OMT, 2019. Disponible online en: <<https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/9789284420858>>
- Oszlak, O. y O'Donnell, G.** (1995), “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”; en *Redes*, vol. 2, núm. 4, 1995, pp. 99-128, Universidad Nacional de Quilmes; Buenos Aires.
- Panosso Netto, A. y Lohmann, G.** (2012), “Teoría del Turismo. Conceptos, modelos y sistemas”; Editorial Trillas; México, Argentina, España, Colombia, Puerto Rico, Venezuela, 2012.

Plan de Desarrollo de Turismo Sustentable, Secretaría de Turismo, Municipalidad de Rosario, 2010-2018 y su actualización 2019-2030.

Velasco González, M. (2011), “La política turística. Una arena de acción autónoma”; en Cuadernos de Turismo, N° 27; pp. 953-969. Universidad de Murcia; 2011.

5.13

TURISMO POST PANDEMIA. ¿EL CAMINO
DE LA GOBERNAZA NOS LLEVARÁ A UN
TURISMO SOSTENIBLE?

Verónica Andrea Sala

Introducción

La historia del turismo en Argentina ha sido objeto de estudio de diversos autores, tales como Noemí Wallingre y Érica Schenkel, quienes a partir de variadas perspectivas han aportado conceptos y etapas cronológicas que permitieron entender la evolución del fenómeno. La conceptualización del turismo según la OMT hace referencia a “Las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos a su entorno habitual durante un período de tiempo inferior a un año, y mayor de un día, con fines de ocio, negocios u otros”. Schenkel y Velazco González cuestionan esta conceptualización del turismo.

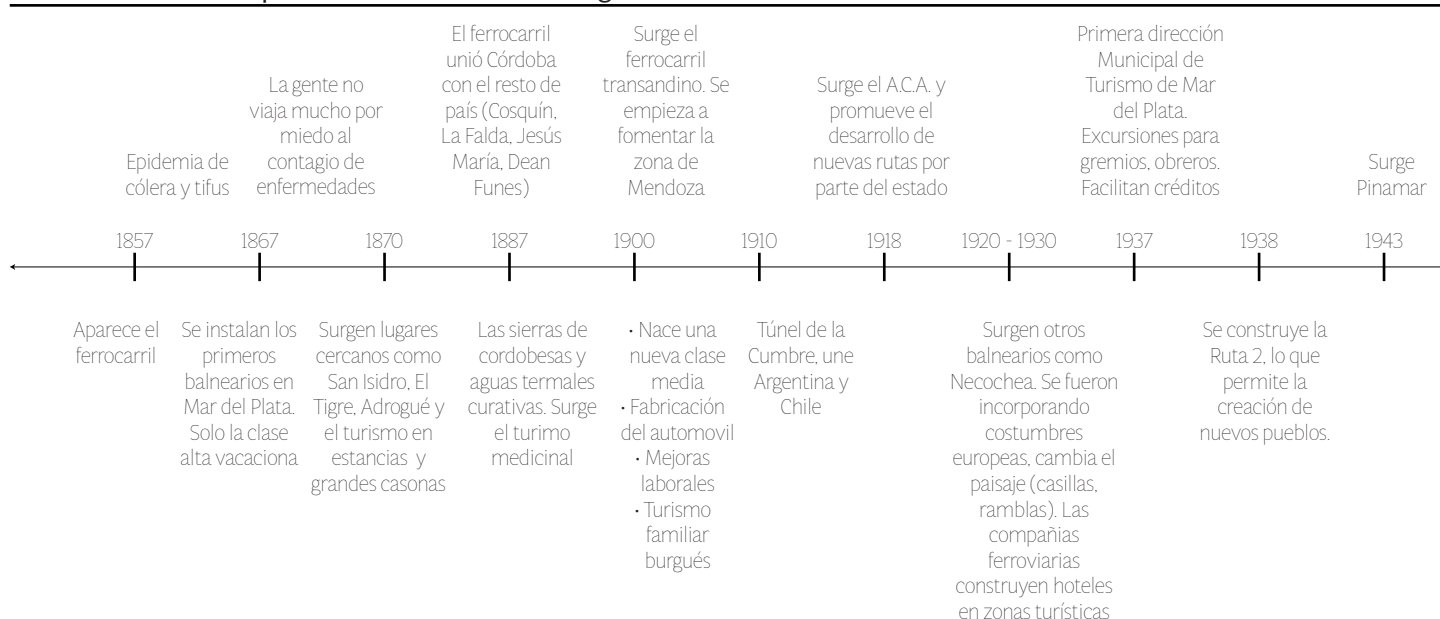
Velazco González (2014) sostiene que en esta definición se hace foco solo en el sujeto - turista y sus actividades, vaciado de otros contenidos, solo apreciado desde una óptica económica. Por su parte Schenkel (2015) afirma que el turismo es mucho más complejo y multidisciplinar ya que puede ser abordado por distintas disciplinas como la sociología, historia, geografía, las ciencias políticas entre muchas otras. Como vemos el turismo puede ser analizado a través de distintas dimensiones ya que es una disciplina transversal a otras, aunque en la mayoría de los casos, la que prevalece es la económica.

Según Schenkel y Almeida (2015), “las ciencias políticas proporcionan una pieza fundamental para comprender el turismo, dado que brindan conceptos e instrumentos metodológicos que enriquecen su estudio” (p. 198). En sintonía con esto se puede analizar el turismo mediante los diferentes modelos políticos y económicos que se fueron suscitando en la Argentina. El desarrollo del turismo en nuestro país ha sido influenciado por las políticas públicas y por el contexto mundial manteniendo una importancia relativa dentro de la agenda política de cada gobierno y planteando objetivos específicos a tal fin.

El camino del turismo desde la óptica del Estado

En concordancia a lo expresado por Schenkel (2015) a finales del siglo XIX Argentina comienza a desarrollar una etapa como exportador de materias primas y a su vez importadora de manufacturas de los países centrales. Se comienza a desarrollar la extensión de las líneas férreas y con la llegada de los inmigrantes la población de diferentes áreas. Se consolida una aristocracia terrateniente la cual mira con buenos ojos a la sociedad europea. Surgen los viajes recreativos al viejo continente, y a nivel nacional descansos veraniegos en importantes residencias sobre el Río y la práctica del turismo termal. En esta época el turismo tenía una connotación social restringida a los estratos pudientes y una función territorial. Hasta el momento la intervención del Estado era mínima. Citando a Schenkel y Almeida (2015),

Acontecimientos que marcaron el turismo en Argentina



La escasa intervención estatal en el sector durante este periodo es suplida por la destacada actividad de las asociaciones privadas como el Touring Club Argentino (TCA) y el Automóvil Club Argentino (ACA) que tuvieron un papel decisivo en la difusión del turismo a través del automóvil (Piglia 2008).

(...) Por otro lado, en estas fechas el turismo se unió a la política de protección ambiental mediante la aprobación del primer parque nacional: el Parque Nacional del Sud. De esta forma se creó el primer órgano público con competencias en el área turística, la Comisión Pro Parque Nacional del Sud (p. 206)

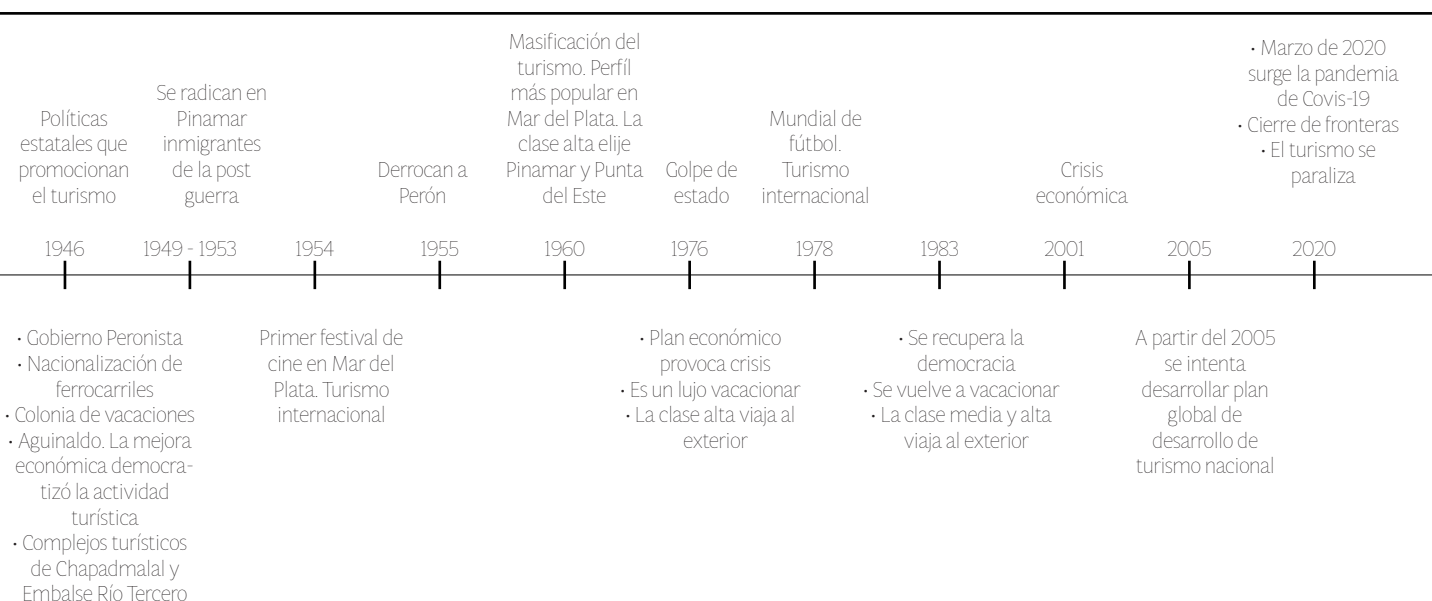
El 8 de abril de 1922 bajo el mandato de Hipólito Irigoyen se asientan las primeras acciones en pos del medio ambiente.

La crisis de 1929 en Estados Unidos se hizo sentir en Argentina. La caída de los valores de las exportaciones de carnes y cereales fue dando fin al modelo agroexportador de principios de siglo y se fue gestando un nuevo modelo industrial basado en la sustitución de importaciones. En esta época comienza a tener relevancia la protección de la naturaleza y su consiguiente disfrute. En consecuencia, como comentan Schenkel y Almeida (2015) “se crean nuevos parques nacionales y se aprueba la primera Ley Nacional de Parques (núm. 12.103), que establece la Dirección de Parques Nacionales, donde se ubica la primera oficina de turismo de Argentina” (p.208).

En 1934 se crea el Parque Nacional Nahuel Huapi y se empiezan a implementar algunas políticas orientadas a la promoción y desarrollo del turismo. La ciudad de San Carlos de Bariloche, recibió el apoyo por parte del Estado para la construcción del Hotel Llao Llao lo que permitió que la ciudad se instaurara como un destino turístico (Bochs, 2014).

Con el peronismo en el gobierno (1943), se empieza a hablar del Turismo como política pública, y como derecho para los trabajadores. Se comienza a promocionarlo para que todos los ciudadanos puedan acceder a él. El Estado construyó sus propios complejos turísticos (Chapadmalal y Embalse de Río Tercero) e impulsó la construcción de hoteles sindicales. Uno de los hitos más importantes para la consolidación del turismo, fueron el derecho de las vacaciones pagas, la nacionalización de los ferrocarriles y la creación de aerolíneas argentinas (Schenkel y Almeida, 2015).

A partir del golpe de Estado de 1955 se empiezan a intercalar diferentes gobiernos que aplican un modelo desarrollista. En este periodo se organiza el sector turístico, se impulsa la primera ley Nacional del Turismo



dando así un paso importante en la planificación y organización del sector.

Luego nos adentramos en una etapa que transcurre en el contexto de inicio de un proceso económico más liberal, la globalización e internacionalización de la economía cambia la dinámica del turismo. El turismo internacional se conforma como un recurso importante de ingreso de divisas transformando su función a la meramente económica. La idea del turismo como derecho social pasa a ser un aspecto secundario. El Estado intenta atraer el turismo internacional como fuente de recursos económicos.

Acercándonos al turismo sostenible

A nivel mundial, y obviamente también en Argentina, fue recién con la llegada de la década de los 80 cuando los Estados se empiezan a preocupar por integrarse a la ecología. Esta situación da lugar al desarrollo de nuevos conceptos, como por ejemplo el desarrollo sostenible.

Su definición fue dada por la comisión mundial para el desarrollo y el medio ambiente, en el conocido Informe Brundtland (Naciones Unidas, 1987), “el desarrollo sostenible es aquel que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (citado en ONU, 2010)

Después de la presentación de este informe y sobre todo después de la aprobación de la Agenda 21 en la Cumbre de Río en 1992, otros documentos internacionales fueron desarrollando el concepto y ofreciendo pautas para su aplicación e incorporación a las políticas de gestión, alcanzando amplias repercusiones políticas y promoviéndose a niveles altos de decisión.

Ya en el siglo XXI, en septiembre de 2015, se elaboró la agenda 2030. La Argentina y los otros 192 países miembros de la ONU adoptaron un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Además de la participación de los Estados, se incorporaron al proceso de creación diversos actores públicos y privados permitiendo aportar distintas miradas en pos de un mundo más sostenible.

Para darnos una idea de la importancia económica del turismo en el mundo, podemos tomar la información de Turismo para los ODS [Tourism4sdgs] (s.f.), que resalta que,

El turismo como potencia económica es la tercera categoría mundial más alta en ingresos de exportación en 2015, representando el 10% del PBI mundial, el 30% de las exportaciones de servicios y 1 de cada 10 empleos en el mundo.

El turismo no es solo una fuente de ingresos económicos para todos los países a nivel mundial sino también un elemento fundamental para contribuir a cumplir cualquiera de los 17 objetivos de la agenda 2030. En especial el ODS 8, relacionado al trabajo decente y al crecimiento económico, ya que el turismo sostenible puede crear puestos de trabajo promoviendo la cultura y los productos locales. También se relaciona con el ODS 12, el cual se refiere a la producción y el consumo responsable; y con el ODS 14, relacionado a la vida submarina en cuanto a la gestión sostenible de la pesca y el turismo.

La Gobernanza y el Paradigma Sostenible

A lo largo de la historia se han evidenciado distintas formas de organización y administración de las sociedades.

Siguiendo las palabras de Hugo Spinelli (2017), se puede decir que

La administración nace en el área pública como una instancia subordinada a estructuras políticas superiores, mientras que la gerencia nace del sector privado como una figura ejecutora de directrices de niveles superiores. La gestión se caracteriza por los procesos participativos de autogestión y cogestión, más cercanos al área pública (pág. 579)

La gestión es técnica y también política, ya que implica la toma de decisiones. En tanto, un modelo de gestión pública es un esquema teórico, esto quiere decir que los gobiernos tienen un modelo de gestión en el que se basan para desarrollar sus políticas y acciones, y con el cual pretenden alcanzar sus objetivos. Por lo tanto, existen diversas formas de gestión que van a depender de cada situación y contexto.

Desde inicios del S.XX hasta los años '70 al término de los Estados de Bienestar, se desarrolla el modelo de gestión burocrática. Según Subirats (1992) "Un conjunto de personas organizadas de forma jerárquica, que realizan un trabajo de naturaleza eminentemente rutinaria, repetitivas y que, por lo tanto, sus pautas de trabajo están fuertemente fijadas o normalizadas" (p. 113). Algunas características del modelo son: *la importancia de los procesos*, ya que al cumplir todos los pasos garantiza llegar a los resultados; *la estandarización de las tareas*, lo que requiere una fuerte división del trabajo y *un modelo vertical jerárquico*; entre otras. En el proceso de implementación de políticas públicas es cuando resulta más clara la influencia de la burocracia. Se considera que su papel fundamental es ejecutar las decisiones tomadas por el nivel de decisión político (Subirats, 2017).

Con la llegada de los años 70 se empieza a discutir en el marco de los Estados capitalistas el rol de los Estados mismos. La corriente del liberalismo planteaba la menor intervención del estado y que el mercado debía regular las relaciones de la sociedad. La coordinación de un Estado-céntrico debía dar paso a una coordinación de mercado. En este marco nace la Nueva Gestión Pública (NGP). En este modelo son más importantes los resultados que el cumplimiento de los procedimientos. Apunta a la simplificación de procesos y desregulación de procedimientos para obtener mejores resultados. Es flexible y dispuesto a adaptarse a los cambios del entorno. Propone descentralizar el Estado a través de niveles de gobierno que tengan mayor cercanía al ciudadano. Hace énfasis en la responsabilidad y no el control. Piensa al ciudadano como un cliente e incorpora distintas herramientas de consulta y participación ciudadana para evaluar la calidad de los servicios y la instrumentación de sistemas de quejas. Además, el modelo aplica características del neoliberalismo como la eficacia y eficiencia.

En la década de los noventa comienzan a gestarse muchos cambios a nivel mundial, la globalización, el desarrollo de las tecnologías, las políticas neoliberales y la creciente interdependencia global, entre otros. Estos hicieron que se modifiquen las formas en que los Estados toman sus decisiones. Empieza a surgir el modelo de gobernanza. Un modelo más participativo entre los que se incluyen actores públicos y privados, donde la cooperación es una característica fundamental.

Algunos autores también lo identifican como redes de cooperación. Según Barbaini (2017), "para que estas redes de cooperación público-privadas sean efectivas, los actores intervinientes deben tener suficiente poder para resolver un problema y que ese problema sea lo suficientemente complejo para que se justifique la intervención de ambos" (p. 70)

A partir de esto se piensa en gestionar en forma interdependiente entre los distintos actores en el abordaje de los problemas públicos. En concordancia a esto, mejora la gestión de políticas, entendiéndose a éstas como al conjunto de acciones de gobierno ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político (Vilas, 2011).

Esta gestión de políticas públicas es un proceso político en el que se van a aprovechar herramientas técnicas, pero en el que va a prevalecer la dimensión política de la gestión. En este sentido la gestión del turismo desde la gobernanza es interesante para apuntar a objetivos redituables, inclusivos, sustentables entre otros. Velasco (2008) sostiene que la gobernanza es el marco ideal para manejar las dinámicas del turismo dado que es un fenómeno que atraviesa a los sectores públicos y privados, y por lo tanto la mirada de todos los actores ayuda a tomar mejores decisiones.

A pesar de sus beneficios, el modelo de la gobernanza, tiene algunas desventajas. Una de las principales limitantes de este modelo es que, al considerar el contexto político constitucional, no podemos pensar en estrategias de gobierno sin pensar en los actores con los que vamos a co-gestionar. El inconveniente principal radica en que como todos pueden participar en la toma de decisiones, al grupo de actores le resulta difícil llegar a un consenso. Tal es el caso de América Latina en el que se pretendió transferir las recomendaciones de otros países sin tener en cuenta la historia de estos, y cómo funciona el proceso de toma de decisiones al interior de los Estados (Zurbriggen, 2011).

En este marco muchos de los destinos que están en vía de desarrollo necesitan de una gestión y planificación de la actividad turística principalmente desde un nivel local, basada en la sustentabilidad y en pos de la calidad del destino. Así se puede lograr el desarrollo de la comunidad local, una mayor satisfacción del turista, y la consolidación como un destino competitivo. Para ello en muchos casos hay que lograr correr la mirada económica que generalmente está enquistada en muchos sectores para dar paso a una mirada más sustentable y sostenible.

Ese es el verdadero desafío.

Según Mazon (2007),

(E)n la actualidad y, gracias al avance que se ha producido en torno a los procesos de desarrollo sostenible, una gran parte de estos destinos busca mecanismos de corrección de los impactos negativos de la actividad, así como instrumentos planificadores sostenibles. No obstante, en varias ocasiones, las políticas de turismo, cuando se refieren al concepto de sostenibilidad, ahondan en cuestiones referentes al medio ambiente, dejando de lado los procesos de equidad en el reparto del beneficio, el empleo local, la inflación, el papel de la comunidad local y otros hechos de alta relevancia e impacto para los países en vías de desarrollo.

Por todo ello, se han ido incorporando a la temática turística y, más en concreto a los intentos de desarrollo turístico sostenible en el ámbito local, nuevos estilos de planificación, fruto de la evolución de la propia disciplina y de la adaptación a los nuevos contextos vigentes, según la OMT (p. 9).

En este marco existen algunas acciones de colaboración internacional y de capacitación para el desarrollo, como el programa UNWTO Tedqual Volunteers. La Organización Mundial del Turismo (s./f.) expresa:

El programa UNWTO.Volunteers tiene como objetivo capacitar a jóvenes profesionales en turismo como una herramienta para el alivio de la pobreza y el desarrollo, permitiéndoles llevar a cabo transferencias prácticas de conocimientos prácticos aplicados que empoderarán a los beneficiarios dispuestos a emprender iniciativas relacionadas con el desarrollo sostenible del turismo (párrafo 1).

Este programa es un claro ejemplo de que el turismo es un instrumento válido para contribuir con un desarrollo sostenible. Y como se ha expresado anteriormente, permite colaborar con el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030. La cooperación internacional de este tipo de programas mediante la transferencia de conocimientos a diferentes actores de los destinos, principalmente de aquellos en vías de desarrollo, permite visualizar una clara gobernanza, dado que implica la participación activa del sector público, privado y sociedad civil propiciando el conocimiento y desarrollo equilibrado con medio ambiente.

El Turismo de cara al futuro

A partir de la pandemia de covid-19 los hábitos de cada uno de nosotros han cambiado. La forma de trabajar, estudiar, socializar, divertirse, y por supuesto viajar ya no son las mismas. El distanciamiento, y la sanitización forman parte de nuestras prácticas habituales. Nos paraliza el miedo y la incertidumbre frente a este enemigo invisible del cual no sabemos mucho.

Innumerables son los daños emocionales y físicos que ha provocado esta pandemia. Pero también ha afectado extremadamente a la actividad económica, causando un efecto negativo en el empleo y el consumo. De esta forma muchas empresas no han podido subsistir, principalmente las relacionadas al turismo. Estas se vieron afectadas por el cierre de las fronteras internacionales, medida necesaria para frenar el virus a nivel mundial, pero provocando la paralización total del turismo internacional, como también por las restricciones nacionales, generadas por la aplicación de diversos DNU por parte del Estado, que paralizó también el turismo nacional.

De esta forma, sin la posibilidad de generar cualquier tipo de movilidad, quizás es el momento apropiado para pensar un nuevo turismo para ser aplicado cuando se reabran las fronteras. Con este *stand by* se pudieron observar muchos cambios positivos en relación al medio ambiente. Diversos medios de comunicación nacionales e internacionales mostraban como las aguas de los canales de Venecia estaban más cristalinas debido a la escasez de turistas y al poco tránsito que generan solo los locales. Esto nos da cuenta del daño que sin ser conscientes le estamos haciendo al planeta mediante el turismo.

Como bien dice Greenpeace Argentina (2020), en China al igual que en otros países como Italia y Estados Unidos se comenzó a registrar una reducción de las emisiones de CO2 y en la contaminación del aire. La pa-

realización del transporte aéreo que es un gran generador de gases de efecto invernadero, ayuda en este sentido.

Pero, ¿qué pasará cuando salgamos de esta situación pandémica? ¿Las industrias volverán a sus actividades contaminantes? ¿Las empresas aéreas querrán recuperar el tiempo perdido y realizar más viajes de los que hacían habitualmente? ¿Primará la óptica económica o podremos orientarnos hacia una mirada más sostenible y sustentable?

Encontrar el equilibrio es un gran desafío. Las políticas turísticas deben gestarse desde una mirada integradora, participativa, colaborativa y con objetivos claros sostenibles. El modelo de gestión de gobernanza parece ser la mejor opción, donde los distintos actores públicos, privados, sociedad civil y comunidades locales, cada uno desde su lugar, puedan minimizar los daños al medio ambiente y orientar hacia acciones políticas más sostenibles.

En este mismo sentido se expresa Martín (2020), quien sostiene que

En definitiva, estamos ante el reto de avanzar hacia una gobernanza reforzada del turismo para afrontar los efectos de la pandemia, pero sin olvidar la agenda pendiente en términos de sostenibilidad y la incorporación del conocimiento en la toma de decisiones sobre turismo (p. 48).

Entre estos actores es imprescindible hacer hincapié en las comunidades locales. El turismo cumple un rol importante en la economía y en el aspecto sociocultural de las mismas. Si se aplican políticas o acciones teniendo en cuenta a la comunidad local estas pueden mejorar su calidad de vida. Además, poseen la capacidad para transmitir o recrear las historias o leyendas del lugar convirtiéndose en un elemento enriquecedor del destino. Por tanto, es importante contar con su implicación y perspectiva para el desarrollo sostenible del turismo.

En este sentido, De Oliveira Santos (2020) expresa

Tras la COVID-19 la atención a la población local debería ser uno de los focos del sector, apoyando la economía del destino con la implementación de la economía circular local, haciendo que la población se sienta realmente parte activa de este proceso, que pueda beneficiarse del flujo turístico a través de un entorno de colaboración público-privada incorporando tecnologías y sostenibilidad para reforzar el sector (p. 277)

Tenemos muchísimo por hacer de cara al nuevo turismo que debemos generar. Son muchas las miradas que cambiar, o quizás equilibrar, a sabiendas de que el turismo sigue con la lógica económica propia de una industria. Esta famosa industria sin chimeneas que genera tantas divisas a nivel mundial pero que a la vez está dañando enormemente al planeta.

Una de las claves importantes en este proceso es darnos cuenta también que cada uno de nosotros, de los millones de personas que habitamos este planeta, tenemos una gran responsabilidad individual. Desde las pequeñas acciones personales hasta las importantes decisiones políticas que tomen los gobiernos en todos sus niveles, las organizaciones nacionales e internacionales, todos tenemos que estar orientados y con conciencia plena, al cuidado y conservación del medio ambiente. Mucho ya lo hemos afectado con el turismo y por ende muchas son las acciones que debemos revertir en pos a un mundo más sostenible.

A manera de cierre

Largo fue el camino para que los Estados lleven a cabo políticas desde una mirada más sostenible. Desde la propia naturaleza humana, sólo recién cuando la crisis del medio ambiente empezó a hacer sentir su malestar, se toma conciencia de los peligros y riesgos a los que la sociedad mundial está expuesta. Recién allí se empieza a manifestar con claridad, la preocupación por integrar la variable ecológica en la economía, dando lugar a nuevos conceptos como la sostenibilidad y el turismo sostenible. Donde también el modelo de gestión pública de redes o gobernanza se empieza a ver como la mejor alternativa para llevar a cabo un modelo turístico más sostenible y equilibrado con el medio ambiente. La actual participación de los sectores públicos-privados en el sector, los deja posicionados como quizás, los encargados predilectos de llevar adelante la aplicación de los ODS de la Agenda 2030.

La paralización del turismo a partir de la pandemia, nos puso en la obligación moral de repensar un turismo más sostenible. Hasta el momento muchos han sido los daños que las industrias, particularmente la turística que es nuestro motivo de estudio, le han provocado al planeta.

El camino para revertir o paralizar los daños ya parece estar indicado. Este se basa en políticas participativas con la intervención de todos los actores públicos-privados, una gobernanza real con una mirada general sostenible, la participación de las comunidades locales como parte fundamental de los destinos y las acciones que cada uno de nosotros realicemos contribuyan al cuidado del planeta. Sin olvidar la formación y capacitación que debemos alcanzar para que así sea. Parece sencillo, pero lograr la conjunción de estas acciones puede no serlo.

Simplemente pareciera que se basa en la **voluntad sostenible** que cada uno de nosotros desarrollemos en la sociedad. Pero no sabemos si esa voluntad estará presente en las grandes empresas multinacionales hoteleras, por ejemplo, que han sido desarrolladas en la lógica capitalista donde priman los beneficios económicos; o si las líneas aéreas de transporte, que tantos gases de efecto invernadero producen, tomarían la decisión de disminuir la frecuencia de sus viajes para no contaminar tanto al planeta.

Son muchos los interrogantes sin respuesta que todavía existen. Pero también, es mucho lo que se sabe acerca del camino a seguir. Solo el tiempo nos dará las certezas si es posible reconfigurar un turismo más sostenible teniendo como objetivo fundamental el cuidado del medio ambiente y el de las generaciones futuras. ♣

Referencia bibliográficas

- Barbini, B., Cacciutto, M., Cruz, G., & Cruz Jiménez, G.** (2017), Turismo y gobernanza: implicancias para un desarrollo sostenible. El caso del Ente Municipal de Turismo de Mar del Plata, Argentina.
- Bosch, J., Merli, M.** (2014), La articulación en el proceso de las políticas públicas del turismo. *Realidad. Tendencias y Desafíos en Turismo (CONDET)*, 12(1), 59-73.
- Convención Internacional de Turismo.** (2020). Reinventando el turismo—Gestión de una crisis [Educación; Video]. Discover CIT. De <https://www.facebook.com/DiscoverCIT/videos/902210453562022/>
- Cruz, M. S., Martín, R. H., Fumero, N. P.** (2020), Turismo pos-COVID-19 Reflexiones, retos y oportunidades.
- De Oliveira Santos, D. P.** (2020), La sostenibilidad como apoyo en la desescalada de la COVID-19: una comparación al modelo de Doxey. In *Turismo pos-COVID-19: Reflexiones, retos y oportunidades* (pp. 271-280). Cátedra de Turismo Caja Canarias-Ashotel de la Universidad de La Laguna
- García López, R.** (2020, 12 de abril), ¿Cómo será el turismo tras la crisis del COVID-19? Aprende de turismo. Recuperado de <https://www.aprendedeturismo.org/recuperacion-turismo/>
- Consejo de Planeamiento Estratégico.** (2017), *Plan estratégico participativo Buenos Aires 2035: fase propositiva: cuaderno 3*. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Secretaría General y Relaciones Internacionales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- González, M.** (2011), La política turística. Una arena de acción autónoma. *Cuadernos de turismo*, (27), 953-969.
- Greenpeace Argentina.** (20 de abril de 2020). *Covid-19, clima y medio ambiente: las 5 respuestas que tenés que saber*. <https://www.greenpeace.org/argentina/blog/blog/covid-19-clima-y-medio-ambiente-las-5-respuestas-que-tenes-que-saber/>
- López, A.** (2002), *La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual*; Doc. N° 68, Serie I, Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, INAP, Argentina.
- Martín, R.** (2020). Un enfoque sistémico para entender y afrontar la crisis turística. In *Turismo pos-COVID-19: Reflexiones, retos y oportunidades* (pp. 45-49). Cátedra de Turismo CajaCanarias-Ashotel de la Universidad de La Laguna.
- Mazón, A., & Moraleda, L.** (2007), *Gobernanza para el desarrollo turístico sostenible en la comunidad andina: Un nuevo reto en las relaciones Unión Europea-Can*. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, (59), 99-120.
- Organización de las Naciones Unidas.** (2010). *Desarrollo sostenible*. <https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>

- Organización de las Naciones Unidas.** (2020), *Informe de políticas. La covid-19 y la transformación del turismo*. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_covid-19_and_transforming_tourism_spanish.pdf
- Organización Mundial del Turismo.** (s./f.). *UNWTO.VOLUNTEERS*. <https://www.unwto.org/UNWTO-volunteers>
- Organización Mundial del Turismo.** *Tourism & sustainable development goals, Tourism For SDGS*. <https://tourism4sdgs.org/tourism-for-sdgs/tourism-and-sdgs/>
- Organización Mundial del Turismo.** (11 de mayo de 2020). *World Tourism remains at a standstill as 100% of countries impose restrictions on travel*. https://www.unwto.org/news/covid-19-world-tourism-remains-at-a-standstill-as-100-of-countries-impose-restrictions-on-travel?fbclid=IwAR3y5w-JHXr287yo4dd6c9h6nH8H3zW_xaWUUasmmUh0wN31RNxxIEWwK21Q
- Piglia, M.** (2010), De la Dirección de Parques Nacionales, a la Administración General de Parques Nacionales y Turismo: primeras experiencias de una política turística nacional centralizada (1934-1950. V *Jornadas de historia política” las provincias en perspectiva comparada*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.** (14 de enero de 2021) *América Latina y el Caribe: Gobernanza Efectiva, más allá de la recuperación*. https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic_governance/america-latina-y-el-caribe--gobernanza-efectiva--mas-alla-de-la-.html
- Pulido, M.** (2014), Metodología para la implementación de la gobernanza como herramienta de gestión de destinos turísticos. Tesis de doctorado. Universidad de Jaén, España
- Schenkel, E.** (2017), *Política turística y turismo social. Una perspectiva latinoamericana*. Buenos Aires: Clacso y Ciccus.
- Schenkel, E., & Almeida García, F.** (2015), La política turística y la intervención del Estado: El caso de Argentina. *Perfiles latinoamericanos*, 23 (46), 197-221.
- Simancas Cruz, M., Hernández Martín, R., & Padrón Fumero, N.** (2020), Turismo pos-COVID-19: Reflexiones, retos y oportunidades.
- Spinelli, H.** (2017), Gestión: prácticas, mitos e ideología, En *Revista Salud Colectiva* 13(4), Universidad Nacional de Lanús, Argentina.
- Subirats, J.** (1992), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Capítulo V: “El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas”, Ministerio para las Administraciones Públicas, España.
- Velasco González, M.** (2008), *Gestión de destinos: ¿Gobernabilidad del turismo o gobernanza del turismo?* Ponencia presentada en XVII Simposio Internacional de Turismo y Ocio, España. Recuperado de: <http://www.esade.edu/cedit/pdfs/papers/pdf5.pdf> [14 de mayo de 2016]

Velasco González, M. (2014). Gobernanza turística: ¿Políticas públicas innovadoras o retórica banal?, en Cuaderno Virtual de Turismo. Edição especial: Hospitalidade e políticas públicas em turismo. Rio de Janeiro, v. 14, supl.1.

Velasco González, M. (2016), *Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo*. Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, 14(3), 577-594.

Vilas, C. (2011), *Política y políticas públicas en América Latina*. C. Fioramonti y P. Anaya (comp.), El Estado y las políticas públicas en América Latina, 37-74.

Zurbriggen, C. (2011), *Gobernanza: una mirada desde América Latina*, en Perfiles Latinoamericanos, N° 38, julio-diciembre, Pág. 39-64. FLACSO, México.



UNR
EDITORIA



RHS

JUAN RUIZ
QUEVEDO
L. 20. 1907

VISITE
EL ALMIRANTE
LOS TIGRES

EL ALMIRANTE
LOS TIGRES