

# **Políticas públicas vinculadas al turismo en el marco de los procesos de innovación a escala local**

## **Autores:**

Merli, Carolina. Licenciada en Turismo. Docente de la Facultad de Turismo, de la Universidad Nacional del Comahue. [mcmerli@gmail.com](mailto:mcmerli@gmail.com)

Hernández, Diana. Estudiante de avanzada en la carrera de la Licenciatura en Turismo. En proceso de tesina. De la Facultad de Turismo, de la Universidad Nacional del Comahue. [hernandezdiana82@gmail.com](mailto:hernandezdiana82@gmail.com)

Morán, Sirley. Estudiante de avanzada en la carrera de la Licenciatura en Turismo. De la facultad de Turismo, de la Universidad Nacional del Comahue. [sirleymoran@gmail.com](mailto:sirleymoran@gmail.com)

## **Resumen**

Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación en curso, denominado *“El proceso de las políticas públicas relacionadas con el turismo y su incidencia en el desarrollo en territorios de la Patagonia”*, Facultad de Turismo, Universidad Nacional del Comahue. Uno de sus objetivos principales es conocer el origen y las características de instrumentación de políticas públicas vinculadas al turismo en municipios de la patagonia, y en este marco indagar sobre la existencia y características de procesos de innovación a escala local.

Se toma como unidad de este análisis, la escala de los gobiernos locales como ejecutores de políticas públicas y se analizarán algunos casos de estudio particulares como lo son las ciudades de Centenario, y Picún Leufú. Estas ciudades se caracterizan por tener perfiles económico-productivos diferentes y desarrollar el turismo en forma incipiente, a partir de iniciativas de los gobiernos locales a través de las políticas públicas.

En este contexto y considerando este proceso como una innovación respecto de las actividades económicas tradicionales que se desarrollan en esas ciudades surge la necesidad de abordar con mayor profundidad la cualidad de innovación en materia de políticas públicas y que rol cumple el turismo como tal.

Este trabajo abordará las dimensiones conceptuales que permiten caracterizar la innovación en las políticas públicas en relación a la complejidad del turismo como objeto de análisis en cuanto actividad socioeconómica y una amplia perspectiva del turismo que considera también los viajes o desplazamientos originados por razones no vacacionales pero que igualmente generan un impacto socioeconómico en el territorio.

Los casos de estudio incluyen ciudades que en términos teóricos no se constituyen como centro turísticos consolidados o destinos turísticos y una de las razones es que la actividad turística en la ciudad es reciente y además que los viajes son originados por razones diferentes a las tradicionalmente vacacionales. Dado los diferentes perfiles económicos que las caracterizan es que la introducción del turismo en la agenda de las políticas públicas locales puede analizarse como una innovación en sí misma. Este trabajo profundizará respecto de ellas a partir de ejemplos que se presentan.

## Introducción

La innovación en la gestión de los gobiernos locales es un tema que ha tomado gran relevancia a partir de las transformaciones estructurales y funcionales de las administraciones públicas en sus distintos niveles, resultado de la descentralización de poder desde el nivel estatal nacional a las provincias y de éstas a los municipios. En este contexto los gobiernos locales toman un rol protagónico al asumir nuevas funciones y responsabilidades. Contrariamente no poseen la experiencia ni los recursos para afrontar las nuevas obligaciones. Ante esto, surge un nuevo paradigma en la gestión de los gobiernos locales, ante la necesidad de hacer frente a las nuevas competencias asumidas.

Este nuevo escenario en la escala local, ha generado procesos de innovación en la gestión de los gobiernos locales, como la incorporación de nuevos campos de intervención. Tal es el caso de la instalación del turismo en la agenda pública de los municipios trabajados, como actividad económica complementaria a las actividades productivas que se desarrollan en ese territorio.

A partir de lo expuesto, se toma como unidad de análisis, la escala de los gobiernos locales como ejecutores de políticas públicas y se analizarán algunos casos de estudio particulares como lo son las ciudades de Centenario y Picún Leufú. Estas ciudades se caracterizan por tener perfiles económico-productivos diferentes y desarrollar el turismo en forma incipiente. Asimismo desarrollan diferentes líneas de acción de las cuales se pretende indagar sobre la existencia y características de procesos de innovación a escala local.

## Contextualización

Las administraciones nacionales, provinciales y municipales de la Argentina de los años 90', han sido modificados a partir de una profunda reestructuración. En un contexto dominado por un cambio profundo que tienen que ver con las relaciones entre el Estado y la sociedad que incluyeron la crisis final del Estado del Bienestar y el surgimiento del Estado Postsocial de tendencia neoliberal (García Delgado, 1994). Es así, que se destaca una revalorización hacia un nuevo localismo tanto en el campo político como en los intereses académicos; generando un nuevo paradigma en la manera de gestionar las políticas públicas.

Para contextualizar es necesario focalizar la atención hacia procesos que marcan la situación de hoy de los gobiernos locales y la innovación en el ámbito de la gestión pública, ha tomado gran relevancia en los últimos años, producto de los cambios en el contexto político-institucional. Siguiendo a Cravacuore (2002), plantea que este proceso se enmarcan en dos fenómenos que marcaron la década: la globalización y la reforma del Estado. Por un lado, la globalización resulta de un proceso social, económico, cultural y político que agudiza los patrones del sistema capitalista neoliberal y, que a la vez (...) *generó cambios en los patrones de localización del capital; el mayor flujo de comunicación permitió incentivar el desarrollo de nuevas interacciones en el territorio produciendo competencia entre las regiones y ciudades, concentración y desestructuración del tejido productivo de base fordista.* (...) (Cravacuore, 2004: 3).

El segundo fenómeno se expresa a través de una profunda reforma estatal y económica de carácter estructural. Los nuevos objetivos del Estado Nacional pasa a centrar sus roles en las actividades monopólicas, abandonando las actividades de

gestión económica, descentralizando funciones en los niveles de los estados federales y transformando las políticas no monopólicas, buscando la subsidiariedad con el sector privado. Por último, se produjo una revalorización de la eficacia y la eficiencia del sector público que tendió, entre otras cosas, a producir innovación en la gestión. (Cravacuore, 2004: 3), se genera un impacto sobre lo local, y con él un nuevo modelo de gestión que se adapte al nuevo rol asumido por los gobiernos locales. El escenario local ha cambiado, por lo tanto se requiere de cambios en los modelos de gestión a escala local.

En este contexto, los gobiernos locales han tenido nuevos temas en las agendas públicas, de los cuales se destacan la planificación estratégica del territorio, el desarrollo local y una nueva política social. Han generado formas de gestión innovadoras entre las que destaca la articulación, particularmente ligada a la necesidad de mejorar la gestión y al surgimiento de una nueva forma de entender al Estado y sus políticas. (Cravacuore, 2004: 3).

### **Acerca de las políticas públicas**

Siguiendo al autor Oszlak (en O'Donnell, 1984), se entiende al Estado como una relación social, en donde confluyen en un escenario de negociación de compromisos en el que intervienen diversas fuerzas políticas o grupos sociales capaces de negociar en el ámbito político y en el que cada sector social intenta imponer sus intereses. Este ámbito de negociación es denominado por diversos autores “arena política”. Desde esta mirada, las políticas públicas ocupan un espacio destacado en la compleja articulación entre el Estado y la sociedad civil. Las políticas públicas son manifestadas por el Estado y se propone impactar en la sociedad. Se define “*como acciones que desarrollan los organismos públicos de gobierno a través de distintos procedimientos técnicos y administrativos en la búsqueda de soluciones a problemáticas que afectan a la población que habita en el territorio en el cual ejercen su poder*” (Bosch, 2013). Se considera a las políticas públicas como tomas de posición de parte de alguien que realiza en nombre del estado, frente a una cuestión que ha sido problematizada socialmente. Si bien, son definidas como acciones, se desarrollan como un proceso de toma de decisiones, planificación o proyecto y ejecución. En palabras de Oszlak la administración pública está a cargo de las acciones necesarias y posee los recursos para la implementación de las políticas y programas gubernamentales. Por ello, es necesario resaltar que la política es una acción que se convierte en esencial en los momentos de la interacción, comunicación, negociación, entre otros.

Se considera importante atender que la relación de las políticas públicas con el turismo, como una práctica social y que tiene una complejidad a la hora de realizar su análisis y, en palabras de Capanegra, manifiesta que “*es innegable que el turismo es objeto de política pública por los beneficios económicos, sociales, políticos y culturales que reporta, especialmente para los sectores dominantes*”<sup>1</sup>. Bosch y Merli, destacan que prevaleció el modelo de desarrollo centrado en la visión de “industria turística” basado en la apropiación por acción u omisión de lugares estratégicos para el desarrollo integral del turismo. Por ello, el turismo ha sido objeto de políticas públicas, en donde resulta necesario analizar las diferentes miradas y aristas que puede contener el turismo. Es necesario que la intervención por parte del Estado, como actor ejecutor de las

---

<sup>1</sup> Capanegra, César Alejandro. La política turística en la Argentina en el siglo XX. Aportes y Transferencias, Vol. 10, Núm. 1, sin mes, 2006, pp. 43-61. Universidad Nacional de Mar del Plata. Argentina.

políticas públicas, tenga en cuenta los estudios de investigación que contribuyan a interpretar la realidad (Bosch y Merli; 2013).

### **Escenario de las gestiones locales municipales**

Hasta la década de los años noventa los municipios tuvieron funciones básicas como la regulación y control de la infraestructura urbana y de las actividades económicas que se realizaban en su territorio; acción social directa a la población de los estratos más bajos; y la función administrativa-burocrática del gobierno local, que constituía la de mayor valía para la lógica institucional, aunque de bajo impacto social (Cravacuore, 2002).

La situación que ha marcado en las gestiones locales municipales de la Argentina, ha sido influida a través del proceso de la descentralización que se concreta, en una retirada del Estado y en una asunción por parte de las provincias y municipios, de nuevas competencias públicas como educación, salud, vivienda y transporte.

Resulta necesario mencionar que la actuación por parte del Estado central se ve debilitada sin capacidad de gestión, y paulatinamente a desinteresarse en actividades que eran de su competencia (Fogel y Seiler, s/f). Se destaca una profunda reforma económica a nivel estructural en diferentes planos como a escala nacional y provincial que generó crecientes demandas ciudadanas. Siguiendo a Cravacuore, manifiesta que los gobiernos locales han tenido que desarrollar nuevas capacidades para, simultáneamente, dar respuestas a las demandas tradicionales cuantitativamente multiplicadas y satisfacer con propuestas originales las nuevas demandas y transformar estructuras, organizaciones, poderes y usos de los recursos tradicionales. A través de esta reforma estatal, existe un cambio de relación para con la sociedad civil. Términos como privatización, descentralización, desregulación hacen la lectura del contexto de transformación y de cambio de paradigma acerca de las gestiones locales municipales. El foco se centraliza a partir de las nuevas formas de gestionar el gobierno a nivel municipal, de acuerdo a las políticas, procesos y sistemas; logrando la transformación en el contexto propicio para el desarrollo de la innovación en la administración pública.

En el contexto actual los gobiernos locales se caracterizan por actuar como ejecutor de las gestiones nacionales o provinciales, sin rever su rol como decisor. Es interesante generar que los gobiernos municipales puedan lograr atribuciones y espacios de coordinación en relación con otros sectores.

### **Innovación en políticas públicas relacionadas al turismo: *Hacia un nuevo modelo de gestión pública local***

La realidad social presente intenta lograr un análisis complejo acerca del turismo en la agenda pública local. Esto tiene relación a lo complejo que puede resultar la actividad turística para un territorio en particular, entendiendo que es necesario lograr una capacidad emprendedora de acuerdo al entorno social e institucional favorable. Es necesario reconocer que el turismo como una actividad de interés económico y social que debe reconocerse en su amplitud en la formulación de las políticas públicas locales a mediano y largo plazo, ya sea en planes y/ programas de desarrollo con la participación de la sociedad civil en el proceso y de los actores políticos y grupos de interés.

Las políticas públicas, en su amplitud y alcance, si se dotan de objetivos y contenidos democratizadores pueden efectivamente constituir herramientas estratégicas aptas para fortalecer el capital social, colaborar en la representación de intereses, trascender la diversidad y dispersión social, y contribuir a elaborar los temas centrales de la agenda pública local, regional y nacional. El término innovación en la administración del Estado, implica una transformación en los procesos que se dan en las políticas, instituciones, formas organizativas, programas, sistemas de gestión y servicios para la ciudadanía. La innovación entendida de este modo puede lograr potenciar la creatividad, lograr el empoderamiento de los gobiernos locales. Es interesante poder resaltar que el concepto de innovación, se refiere a la definición de nuevos temas dentro de contextos políticos plurales y autónomos como a la aproximación al estudio de las políticas públicas. Siguiendo al autor Díaz Moure, plantea que la Administración Pública deja de ser el actor principal en las fases/procesos de la política pública y la implementación de políticas homogéneas deja paso a la ejecución de estrategias específicas que respondan a necesidades particulares. La innovación en políticas públicas permitirá desarrollar nuevas formas de interacción para potenciar la capacidad de acción ciudadana y de los actores locales.

Innovación, en el ámbito de la políticas públicas, es entendida como un proceso, que hace referencia a la capacidad de generar nuevas formas de dar respuesta a los problemas a los que se enfrentan los municipios, mediante la incorporación y adaptación de conocimientos integrados y aprendizajes colectivos, que favorecen el desarrollo del mismo. Por otra parte, innovación en políticas públicas, hace alusión al desarrollo de estrategias sin precedentes en un territorio dado, implementando nuevas formas de hacer, de encarar a los problemas existentes y mediante la búsqueda de oportunidades, orientadas al desarrollo local. Se trata de romper con modos de hacer habituales que resultaron ineficaces, mediante la implementación de nuevas formas de gestión que acerquen al municipio a su autonomía. Los cambios pueden darse en las formas de hacer, cambios estructurales como nuevas formas de organización, nuevas formas de relacionarse con los distintos actores para la formulación, implementación o evaluación de políticas públicas, o relaciones con los distintos niveles estatales, con el fin de responder con mayor eficiencia a los problemas o dificultades a los que se enfrentan.

Entonces, un municipio es innovador cuando aplica nuevos modos de hacer y encarar las políticas públicas, como así también la incorporación de nuevos campos de intervención. En este sentido, innovar está estrechamente vinculado a las relaciones que se establecen con los distintos actores locales para la formulación de políticas públicas que buscan dar respuestas a las crecientes demandas y necesidades de la población local. Paralelamente se vincula al cómo cumplir con las nuevas responsabilidades y funciones delegadas por los procesos de reforma del Estado, las cuales deben afrontar sin contar con la experiencia y los recursos necesarios. Es por ello que trata de fomentar la participación social en los procesos de toma de decisiones, promover el trabajo integrado y coordinado con otros niveles del gobierno, impulsar redes locales de cooperación para lograr un proyecto en común y animar las iniciativas locales, estimular la integración con otros municipios o entre organizaciones de los diferentes sectores, aplicar la elaboración de diagnósticos y planificación a largo plazo, valorizar los recursos existentes en el territorio para el desarrollo endógeno. Para Boisier (1999) los gobiernos locales deben generar la capacidad de movilizar factores intangibles que contribuyen a la sinergia de un territorio, para lo cual además es necesario desarrollar capital social.

El turismo se incorpora a la agenda de las políticas públicas de los gobiernos locales, como una actividad económica complementaria a las principales actividades productivas de las localidades. La incorporación de esta actividad como complementaria a las actividades tradicionales resulta innovadora, ya que plantea transformaciones en la matriz productiva de un territorio, identificando oportunidades a través de recursos existentes que anteriormente no habían sido considerados. En turismo, dada sus características, el desafío es impulsar políticas públicas capaces de generar un ambiente propicio para el desarrollo de la actividad, a partir de una mirada integral y sobre la base de sus propios recursos. La innovación se trata de pequeños cambios, nuevos procesos o mejorados.

Es importante tener en cuenta las características propias de cada municipio, entender el contexto de cada municipio, su trayectoria, por ello la importancia de la generación de iniciativas propias que respondan a las demandas de cada territorio, para lo cual resulta fundamental la participación de la sociedad civil, en las distintas instancias de la formulación de las políticas públicas. La innovación se visualiza en las estrategias para movilizar los recursos con los que cuenta los gobiernos locales.

### **Resultados preliminares**

Cabe destacar que para el presente ensayo los municipios trabajados, hacen referencia a Picún Leufú y Centenario, ambas localidades pertenecen a la provincia del Neuquén. Es interesante reconocer que la innovación en políticas públicas relacionadas al turismo presentes en estos municipios, se visualiza a partir de la concreción e incorporación del turismo en la agenda pública, donde se manifiesta el interés por parte de las gestiones de los gobiernos locales a partir de formulación de las políticas públicas. Ante esto, se manifiesta que el ingreso del turismo y de la actividad, en sí, tienen que ver con los beneficios económicos que podría generar la actividad.

Para el estudio de la innovación, para estos casos se fueron realizando análisis de los municipios mencionados; por ello se tendrá en cuenta las disposiciones y ordenanzas municipales que poseen y cambios en la estructura institucional; como así también planes, programas, proyectos que están llevando adelante los gobiernos locales para el desarrollo de la actividad turística.

El destino emergente del municipio de Centenario, existen antecedentes de políticas locales en relación al turismo ejercidas por otras áreas de competencia. Desde su carta orgánica manifiesta al turismo como objeto de desarrollo, motivo por el cual se puede asociar a la posibilidad de implementar políticas de estado. En el año 2007 se introduce en su organigrama el área de Turismo en la estructura de gobierno local, aunque desde años anteriores el turismo ya era considerado de interés municipal como instrumento reactivador de la economía.

Un aspecto fundamental para el desarrollo de innovación a escala local es el reconocimiento y valorización de los recursos locales. Por ello, es que se destaca que en Centenario el interés por promocionar y desarrollar productos turísticos vinculados a las actividades productivas que se manifiestan en la localidad fomentando la comercialización de productos elaborados artesanalmente, para lo cual promueve una *Feria Artesanal y Productiva de Centenario*, en la cual además se visualiza la adhesión a programas de otros niveles estatales, dentro del Programa de Fortalecimiento de Ferias Permanentes del Ministerios de Desarrollo Social. Asimismo el registro de feriantes queda a cargo de la Dirección de Turismo.

La importancia sobre la incorporación de conocimientos y aprendizajes colectivos, se visualiza en la adhesión a la Red Federal de Municipios Turísticos Sustentables de la República Argentina en el año 2009. Por otro lado, la ciudad de Centenario se encuentra dentro del Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) del año 2013, que constituye un Plan de Ejecución Metropolitana que intenta formar un área para el desarrollo del Alto Valle de Neuquén. En el mismo documento se menciona la existencia de procesos de planificaciones locales; con el fin de desarrollar una Estrategia de Fortalecimiento Turístico del Área Metropolitana de Neuquén Capital, Plottier, Senillosa y Centenario, por medio de una propuesta integral de proyectos turísticos de inversión pública. Para el mismo se basaron en lineamientos del Plan de Desarrollo Turístico Provincial 2011-2015 y al Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable Argentina 2020 (PFETS). Asimismo dentro del presente programa se intenta desarrollar de manera turística el Corredor del Valle y del Corredor del Limay.

En cuanto a Picún Leufú en el año 2002 se crea el Departamento de Turismo Municipal al reconocer los recursos naturales y culturales del territorio para el desarrollo del turismo. Del mismo modo, las gestiones locales reconocen la necesidad de dotación de recursos humanos para el desarrollo de la actividad turística. Actualmente, se está llevando adelante un Plan de Capacitación, denominado Programa Ejecutivo en Gestión del Turismo y la Recreación en coordinación con la Universidad Nacional del Comahue. Es dable resaltar que a partir de estas iniciativas permite destacar el interés por generar e incorporar conocimientos vinculados a la actividad turística en aras de mejorar las capacidades locales y fomentar las iniciativas por parte de los residentes locales.

En los municipios trabajados, se concibe a la actividad turística para diversificar la matriz económica de las actividades productivas existentes en el territorio local, por ello, es que fase del turismo se encuentra en constante cambio.

### **Consideraciones Preliminares**

La transferencia a las provincias y municipios de nuevos roles y responsabilidades, han forzado a los municipios a reformular sus estructuras administrativas y técnicas como así también sus funciones y objetivos a fin de llevar adelante los cambios necesarios en lo político, económico y social.

Los cambios que han tenido los municipios de la Patagonia y en nuestro caso de estudios, Picún Leufú y Centenario, en materia de políticas públicas relacionadas al turismo y a la innovación se encuentran relacionadas fuertemente a ampliar la matriz productiva de estas localidades. En efecto los municipios han generado iniciativas políticas institucionales que pretenden desarrollar la actividad turística para complementar las actividades tradicionales ante las expectativas económicas que genera el turismo, porque puede deducirse que poseen un perfil económico orientado principalmente al desarrollo productivo. Siguiendo al autor Villar, manifiesta que las políticas municipales de desarrollo local es necesario estudiarlas tanto en su propia especificidad y dinámica como en su relación con el contexto para articularse sinérgicamente.

Teniendo en cuenta los resultados parciales del proyecto de investigación mencionada al inicio de este artículo, se considera que los municipios de Centenario y Picún Leufú son innovadores ante la introducción del turismo y de la actividad turística en sus agendas públicas locales, puede deducirse que tienen un perfil económico orientado principalmente al desarrollo

Sin embargo, cabe destacar que al ser una actividad incipiente aún no se logra la participación de los actores locales para el desarrollo de iniciativas del territorio, por lo que se considera necesario fortalecer la mirada del turismo en los residentes locales para lograr un turismo que permita fomentar las capacidades locales, que contribuyan al desarrollo local. Además articular con los diferentes niveles estatales, nacionales y entre municipios, para dar respuestas a las demandas y problemáticas que se identifican a nivel regional, teniendo en cuenta los recursos de cada localidad.

## **Bibliografía**

- Boisier, S. “Desarrollo Local: ¿De qué estamos hablando?”.
- Bosch J. L., Merli C. “La articulación en el proceso de las políticas públicas del turismo”. Trabajo en evaluación para Revista Científica. Facultad de Turismo- Universidad Nacional del Comahue.
- Bosch J. L., Merli C., Nataine D. “Políticas públicas relacionadas con el turismo a partir de iniciativas de gobiernos locales en territorios de la norpatagonia”. Documento enviado para publicación.
- Cravacuore D., Ilari S. y Villar A. (2004). “La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas”. Universidad de Quilmes.
- Díaz, López Leopoldo. “Nuevos temas en el análisis de políticas públicas”. S/F
- Fogel A, Seiler C. “Innovación en la gestión local” Un acercamiento teórico. Universidad Nacional de Entre Ríos.
- O'Donnell, G. (1984): "Apuntes para una Teoría del Estado", en O. Oszlak (comp.), Teoría de la Burocracia Estatal, Ed. Paidós, Buenos Aires. 1984.
- Villar, A. (2007) “Políticas municipales para el desarrollo económico social. Revisando el desarrollo local.” Ediciones Cicus.
- Zeller, N. (Coordinador) (2007). Marco conceptual metodológico para el estudio de las Políticas Públicas. Editado por la Dirección de Investigaciones Instituto Nacional de la Administración Pública. Subsecretaría de la Gestión Pública de la Nación.