



El Periplo Sustentable

Universidad Autónoma del

Estado de México

<http://rperiplo.uaemex.mx/>

ISSN: 1870-9036

Publicación Semestral

Número: 39

Julio / Diciembre 2020

Artículo

Título

Las relaciones intergubernamentales
en el ámbito turístico argentino.
Aportes al caso Mar del Plata

Autores:

Yanina Analía Corbo

Fecha Recepción:

05/11/2018

Fecha Reenvío:

14/11/2019

Fecha Aceptación:

05/02/2020

Páginas:

190 - 207

**Las relaciones intergubernamentales en el ámbito turístico
argentino. Aportes al caso Mar del Plata**

**Intergovernmental relations in the Argentine tourist field.
Contributions to Mar del Plata case**

Resumen

Los procesos de descentralización característicos de los sistemas políticos modernos han generado una nueva distribución del poder al interior del Estado dando lugar a un mayor protagonismo de los niveles gubernamentales subnacionales. En este escenario multinivel y multiorganizativo surgen las Relaciones Intergubernamentales (RIG), entendidas como las interacciones que se producen entre las distintas unidades de gobierno. Dichas relaciones pueden caracterizarse por una buena coordinación y cooperación en pos de una política de estado común o en ocasiones estar condicionadas por conflictos de intereses entre los distintos niveles jurisdiccionales, lo que puede derivar en políticas y objetivos incoherentes o superposición de esfuerzos y recursos. Dentro de la administración pública, una de las áreas que cobra cada vez mayor protagonismo es el turismo. Su carácter complejo y transversal lo convierte en un espacio ideal para analizar las RIG. El objetivo es describir y analizar las relaciones entre organismos públicos de turismo del Estado Argentino que tienen injerencia sobre el destino Mar del Plata, con la intención de conocer su incidencia en la política y el desarrollo turístico local.

Palabras clave:

Relaciones Intergubernamentales, organismos públicos de turismo, Mar del Plata.

Abstract

The decentralization processes characteristic of modern political systems has generated a new distribution of power within the State, giving rise to a greater role for the subnational government levels. In this multi-level and multi-organizational scenario, Intergovernmental Relations (RIG) arise, understood as the interactions that occur between the different government units. These relationships can be characterized by good coordination and cooperation in pursuit of a common state policy or sometimes be conditioned by conflicts of interest between the different jurisdictional levels, which can lead to incoherent policies and objectives or the overlapping of efforts and resources. Within the public administration, one of the areas that is gaining more and more prominence is tourism. Its complex and cross-cutting nature makes it an ideal space to analyze IBCs. The objective is to describe and analyze the relationships between public tourism agencies of the Argentine State that have an influence on the destination of Mar del Plata, with the intention of knowing their impact on local tourism policy and development.

Keywords:

Intergovernmental Relations, public tourism organizations, Mar del Plata.

**Yanina
Analía Corbo**

Magíster en
Desarrollo Turístico Sustentable.
Docente de grado en la UNMdP.
Integrante del Grupo Turismo y
Sociedad (CIEyS, FCEyS, UNMdP).
Investigadora categoría V.

yaninacorbo@hotmail.com

Introducción

El Estado moderno, órgano de dirección y gobierno de una sociedad, es visto, en ocasiones, como un bloque monolítico, sin fisuras aparentes. Esto hace pensar que las políticas al interior del aparato estatal se encuentran alineadas y son plenamente coherentes entre los distintos niveles que lo componen. Esta supuesta uniformidad en las decisiones (y las acciones) se pone en cuestión al acercar la mirada y profundizar el análisis. Inmediatamente aparecen inconsistencias, producto del trasfondo de relaciones, conflictos e interacciones que con frecuencia se presentan en la gestión diaria entre múltiples organismos de gobierno.

Los procesos de descentralización, que han experimentado muchos países de Latinoamérica a fines del siglo pasado, implicaron una nueva dinámica de redistribución del poder, más territorializada que la anterior (Jordana, 2002). Esta distribución territorial del poder dio origen a un sistema de gobierno dividido en niveles y requirió consecuentemente un mayor y más complejo entramado de relaciones entre las partes.

La dispersión de unidades organizativas, la existencia de múltiples administraciones descentralizadas y los diferentes grados de autonomía, elevaron la complejidad en los procesos de toma de decisión al interior del Estado. Tal como lo expresan Cabrero Mendoza y Zabaleta Solís (2009:1): "... la complejidad del quehacer estatal ha crecido enormemente en las últimas dos o tres décadas. Tanto en sentido vertical como horizontal, los programas y acciones gubernamentales se bifurcan, multiplican y superponen en lógicas diversas, en objetivos encontrados y en racionalidades divergentes".

Comienzan a vislumbrarse en este nuevo escenario un conjunto de problemáticas que superan los límites de las jurisdicciones administrativas existentes, configurándose así cuestiones transversales a los distintos niveles de gobierno, cuyas causas y efectos se encuentran interrelacionados o mutuamente determinados (Covarrubias Moreno, 2007). Esto exige del Estado mecanismos de articulación para poder cumplir debidamente con sus funciones.



En este marco surgen las RIG, entendidas como las interacciones que se producen entre las distintas unidades de gobierno. Estas relaciones se desarrollan de diversas formas, estableciendo conexiones multidireccionales y ocasionando consecuencias en múltiples estamentos.

En el caso particular de Argentina, con la reforma de la Constitución Nacional, en 1994, se consolida la conformación de tres órdenes de gobierno complementarios: la Nación, las Provincias y los Municipios;¹ y se reconoce formalmente la autonomía municipal (Artículo 123). Esta nueva configuración política precisó de una articulación y compatibilización más efectiva entre los distintos órdenes de gobierno en lo que respecta a competencias, dominios y jurisdicciones, sin que ello represente un atentado contra la unidad del Estado.

Estas transformaciones que experimentó el país en materia de institucionalidad pública, basadas en la redistribución del poder, el traslado de competencias y una mayor autonomía local, representan una desconcentración en la toma de decisiones sobre el manejo de las agendas públicas locales y un fomento de la gestión independiente.

Entre las áreas estratégicas y de interés nacional que la República Argentina seleccionó en los últimos años se encuentra el turismo. Con la promulgación de la Ley 25.997, el turismo comenzó a considerarse una “actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país” y “prioritaria dentro de las políticas de Estado” (Artículo 1). Esto generó una expansión y fortalecimiento de las áreas vinculadas a la actividad turística dentro de la administración pública y complejizó el escenario político en lo que respecta a la gestión pública. Frente a este panorama, la coordinación, integración y cooperación entre los distintos organismos relacionados directa o indirectamente con la actividad turística se hizo indispensable.

Dentro de la historia del turismo en Argentina, Mar del Plata constituye uno de los destinos más emblemáticos. Su trayectoria ampliamente reconocida lo convierte en un destino consagrado indiscutible dentro del escenario político nacional. Así, conocer su situación actual particular en relación al resto del mapa turístico del país y analizar aquello que desde las políticas turísticas nacionales y provinciales se promueve, aportará información significativa en lo que respecta al diseño de estrategias de proyección y desarrollo del propio destino.

1 En lo que respecta a la ciudad de Buenos Aires, se establece un régimen especial como Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción por tratarse de la Capital Federal (Artículo 129).



El presente artículo tiene por objetivo describir y analizar las relaciones entre organismos públicos de turismo del Estado Argentino, que tienen injerencia sobre el destino Mar del Plata, con la intención de conocer su incidencia en la política y el desarrollo turístico local. Para ello se parte de una conceptualización del término RIG y una breve caracterización de aquellos organismos públicos de turismo pertenecientes a la Nación, la Provincia y el Municipio, que tienen injerencia en el desarrollo del turismo en Mar del Plata.²

Posteriormente se presenta el caso de estudio y se analizan las RIG a partir de la observación de las siguientes categorías de análisis: las funciones y competencias reconocidas por los funcionarios pertenecientes a cada organismo público de turismo, la compatibilidad entre los temas de agenda de los tres niveles jurisdiccionales, la visión que desde Nación y Provincia se tiene sobre el desarrollo turístico en Mar del Plata, la percepción sobre los canales de comunicación, los programas o proyectos compartidos, la percepción sobre el trabajo conjunto y las oportunidades y restricciones que las RIG pueden ocasionar para el desarrollo turístico local. Se concluye el trabajo con unas líneas reflexivas acerca del caso y sobre aspectos generales del estudio de las RIG.

Cabe consignar que el análisis y las reflexiones que aquí se presentan se desprenden de un proceso de investigación más amplio vinculado a una tesis de posgrado, cuyo objetivo es caracterizar la política turística marplatense, mediante un diagnóstico de situación y un análisis integral a partir de los actores intervinientes. Para la investigación se adoptó una metodología cualitativa, dado que el énfasis estuvo puesto en la subjetividad de los actores involucrados y su percepción sobre el trabajo conjunto entre organismos públicos de turismo de las distintas jurisdicciones. Los datos que se incluyen en este documento provienen de entrevistas realizadas a una muestra intencional de funcionarios de los organismos públicos de turismo de los tres niveles jurisdiccionales (Nación, Provincia y Municipio) durante los años 2011-2016. De forma complementaria, se realizó un análisis de contenido de las Leyes de Turismo pertenecientes al nivel nacional y provincial, y se consideró en ellas la concepción y visión que transmiten acerca del turismo y las referencias sobre el trabajo conjunto y las relaciones con otras jurisdicciones.

2 Sólo se estudió el sentido vertical de las RIG.



Las relaciones al interior del Estado. Importancia e implicancias de las RIG

*“...las Relaciones Intergubernamentales son útiles allí cuando los problemas colectivos desbordan los límites jurisdiccionales”
(Lorente y Guerrero, 2005:127).*

Si bien puede prestarse a confusión, las RIG no son exclusivas de los estados federales, sino que incluso en los regímenes unitarios existen este tipo de interacciones, ya que dependen más bien del grado de descentralización y diferenciación territorial propio de cada modelo de organización estatal, y no tanto del sistema de gobierno (Agranoff, 1997; Jordana, 2002). Según Colino (2012), la proliferación del número de niveles de gobierno como resultado de los procesos de descentralización y las múltiples políticas y servicios públicos alrededor del complejo entramado del Estado en el marco de las sociedades modernas plantean imperativos de coordinación entre los sistemas de gobierno multinivel. En este sentido, el ámbito de aplicación de las RIG corresponde a aquel en el que confluyen, coinciden o se solapan las competencias respectivas de cada gobierno.

Entre los autores clásicos que teorizan sobre el tema se destacan Krane y Wright, Trench, y Agranoff. Este último distingue entre las relaciones intergubernamentales (RIG) y la práctica de la gestión intergubernamental (GIG), al sostener que “las RIG se refieren al análisis y a la comprensión del conjunto de interacciones entre unidades, mientras que la GIG hacen referencia a la ejecución cotidiana de dichas interacciones” (Agranoff, 1997:2). Por interacción se entiende una multiplicidad de vínculos en distintas direcciones y de diversa magnitud.

Krane y Wright (1998:1168) definen a las RIG como “las variadas combinaciones de interdependencia e influencia que se establecen entre los responsables públicos –tanto políticos como administrativos– en todas las unidades de gobierno de todos los niveles, pero especialmente en las vinculadas a asuntos de financiación, políticas públicas y acción política”. Jordana (2002:8) las asocia con “un sistema de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta entre distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado”. Hernández Díaz (2006:37) las define como “los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno”.



Cravacuore, Ilari & Villar (2004) optan por un concepto que pretende ser más amplio como es el de articulación. En él incluyen el acuerdo y la coordinación entre las distintas áreas del Estado, no exclusivamente desde el plano administrativo sino –fundamentalmente– desde la implicancia política. En este mismo sentido, Morata (1991:158) asegura que la coordinación “persigue recomponer la fragmentación político-administrativa existente con objeto de aumentar la eficacia de las intervenciones y la eficiencia de los aparatos administrativos”. Esto permite entender a las RIG como mecanismos de fortalecimiento para el desarrollo eficiente y eficaz de las políticas públicas.

De una u otra forma, a pesar de la diversidad de perspectivas, es posible observar que en todas las definiciones se destaca el carácter interactivo y la necesidad de establecer una buena coordinación y una fluida comunicación entre las unidades de gobierno.

Por las características antes descritas, las RIG están permanentemente asociadas a teorías o conceptos vinculados al federalismo, la gobernanza y el gobierno multinivel, y a fenómenos de reciente y consolidado auge como las *smart cities*, que plantean dentro de sus pilares la gestión inteligente y administración eficiente y eficaz del municipio a través de la utilización adecuada de la tecnología.

Si bien es posible identificar algunos autores que abordan este tema específico de la gestión pública, el conocimiento sobre las RIG aún se encuentra en construcción en toda América Latina, por lo que su estudio es incipiente o está poco desarrollado³ (Goyburu, 2016; Jordana, 2002; Covarrubias Moreno, 2007). Las disciplinas desde las cuales se las estudia son principalmente la ciencia política y el derecho público y administrativo; y los aspectos sobre los cuales versan esos estudios son en relación a la implicancia de las RIG en las etapas de diseño e implementación de políticas.

Tal como sostiene Rosas Ferrusca (2016), en la medida que se profundiza en la gestión cotidiana del quehacer estatal, se amplía el abanico de aspectos a indagar respecto a las RIG, lo que vuelve más complejo su estudio. Así, es posible identificar en diversos autores (Agranoff, 1997; Krane & Wright, 1998; Morata, 1991; Del Campo García, 2007; Jordana, 2002; Solano Cornejo, 2007; Echebarría Ariznabarreta, 1998; Goyburu, 2016) una serie de elementos que permiten analizar las RIG. Estos

3 Se reconoce un desarrollo sobresaliente sobre el Estado mexicano en la región.



aspectos tienen que ver con la intensidad y la regularidad con la que se producen las interacciones, el nivel de institucionalización alcanzado por cada organismo público interviniente, las características de los sistemas de comunicación, los convenios entre unidades de gobierno, el conocimiento y distribución de competencias de cada nivel jurisdiccional, la distribución de tareas entre niveles, la fijación de temas transversales, la negociación y gestión de conflictos, la definición de objetivos y metas comunes, la capacidad para transferir recursos desde cada ámbito de gobierno, entre otras cuestiones.

A ello se suman factores subjetivos vinculados a la perspectiva de los actores involucrados, ya que se considera que las relaciones humanas, su participación y compromiso condicionan e influyen de manera determinante en el proceso y éxito de las RIG (Rosas Ferrusca, 2016). En línea con ello, Ramos Gallarín y Fernández (2017) sostienen que es preciso considerar las percepciones y actitudes de los participantes, las pautas de interacción entre ellos y su implicación en los diferentes procesos relativos a la formulación e implantación de políticas y programas públicos.

En lo que refiere a la dirección que pueden adquirir estas interacciones, Méndez (como se cita en Cingolani, Mazzalay & Nazareno, 2009) señala que las RIG reconocen dos dimensiones básicas: aquellas relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno (dimensión vertical); y aquellas que refieren a las relaciones que se dan entre entidades gubernamentales del mismo nivel territorial (horizontal), por ejemplo, el vínculo municipio-municipio. Según este mismo autor, las RIG han sido usualmente estudiadas en el primer sentido (RIG verticales), y particularmente arraigadas al campo de las relaciones financieras.

Entre los aspectos positivos o mejoras que se observan a partir del surgimiento de las RIG, se pueden mencionar el aprovechamiento de recursos, el mejoramiento de los servicios públicos, la reducción de costos y la resolución más efectiva de diferentes problemáticas que aquejan a la población. Asimismo, se destaca el hecho de que permiten hacer frente a las limitaciones en infraestructura, presupuesto y capital humano especializado, al tiempo que evitan duplicar esfuerzos, comparten responsabilidades en asuntos públicos y reducen los antagonismos entre los distintos niveles de decisión. La elaboración conjunta o compartida de políticas a través de la participación y colaboración de los gobiernos afectados, con el fin de alcanzar propósitos generales y mutuamente beneficiosos,



redunda en un fuerte compromiso y otorga fortaleza institucional (Agranoff, 1997). Por último, se cree que las RIG colaboran con la gobernabilidad en tanto fortalecen los gobiernos por el respaldo que generan las redes y los sistemas de participación compartida (Hernández Díaz, 2006).

Cravacuore, Ilari & Villar (2004:21) esclarecen las razones por las que es conveniente procurar la articulación y afirman que “van desde lo simple e indispensable hasta lo más complejo y óptimo. La primera razón es la de evitar contradicciones de objetivos y acciones dentro de una misma institución. La segunda es la que tiende a evitar la superposición y obtener coherencia en las políticas a implementar, y se preocupa por que las acciones de las distintas partes se ensamblen coherentemente para la obtención de los objetivos establecidos. (...) La tercera es porque se produce sinergia”.

Sin embargo, también es preciso destacar los inconvenientes que ocasionan este tipo de espacios de decisiones y actuación conjunta. Según Oszlak y O’donnell (1981: 113), “si una política estatal es la suma o producto de iniciativas y respuestas, y si tenemos en cuenta que son diversas las unidades y aparatos estatales potencial y materialmente involucrados en la fijación de una posición, las predisposiciones o decisiones de las diversas instancias intervinientes resultarán a menudo inconsistentes o conflictivas entre sí”. Estas situaciones deben ser debidamente tratadas y evitadas, ya que “si se producen tensiones permanentes entre niveles de gobierno, porque un nivel explota sistemáticamente al otro o porque se producen incoherencias y enfrentamientos continuos, se puede producir un mayor déficit de eficiencia y eficacia de las políticas públicas, conllevando a su deslegitimación con respecto a la situación previa” (Jordana, 2002:7). Lo deseable es lograr, tal como sostienen Lorente y Guerrero (2005), un equilibrio en el que se logre una coordinación provechosa, sin comprometer la autonomía y la identidad de cada gobierno, y mucho menos poner en riesgo la gobernabilidad.



Organismos Públicos de Turismo en Argentina. Aproximación al escenario político actual y caracterización de actores claves

*“La necesidad de coordinación surge de la interdependencia”
Echebarría Ariznabarreta (1998:3).*

Según Biasone y Corbo (2017), en la actualidad, el Estado es uno de los actores clave dentro del escenario turístico, responsable de fomentar o crear condiciones propicias para el desarrollo de los territorios con el propósito de propender a la mejora de la calidad de vida de la población. El rol del Estado en materia turística es más amplio que procurar efectivas acciones de promoción, y su tarea es tan compleja que precisa de un variado conjunto de actores para su consecución.

Frente al vasto universo de cuestiones sociales que un país enfrenta, cada gobierno nacional define el lugar que quiere otorgarle a la actividad turística dentro de su agenda política. Como ya se ha mencionado, en el caso de Argentina, mediante la ley N° 25.997, el turismo se posiciona como una política de estado (Artículo 1). Esta importancia trascendente, rige para todo el territorio nacional y posee implicancias directas en los destinos tradicionales y emergentes a lo largo y ancho del país.

El hecho de constituirse como política de estado implica mayor presupuesto y horizontes temporales de gran alcance, que “no estén sujetos a los vaivenes ocasionados por los ciclos económicos o de gobierno; con una acción sistémica y transversal, que permita actuar desde una visión comprensiva sobre las múltiples causas de los problemas públicos; con una mayor coordinación entre las organizaciones y niveles del gobierno; (...) sustentada a su vez en un amplio consenso, con el fin de que superen las diferencias políticas y tengan como base grandes acuerdos sociales” (Covarrubias Moreno, 2007: 1).

En este contexto, el turismo se convierte en un tema trasversal en el sentido que plantea Covarrubias Moreno (2007: 35), en el que “no conocen límites ni se detienen ante ninguna barrera, sus causas y efectos se encuentran interrelacionados o mutuamente determinados”. Es en condiciones como éstas donde la coordinación adquiere un rol crítico y las políticas transcurren sobre una intrincada red de relaciones intergubernamentales.



En la citada Ley de Turismo, el Artículo 2 hace referencia indirecta a las RIG cuando establece como uno de los principios rectores la *Facilitación*. Dicho principio busca propiciar la coordinación e integración normativa a través de la cooperación de los distintos organismos relacionados directa o indirectamente con la actividad turística, en pos del desarrollo armónico de las políticas turísticas de la Nación.

En lo que respecta al mapa político en el que se encuentra inmerso el organismo público de turismo del destino Mar del Plata, podemos mencionar para el presente estudio al menos tres. En Argentina, el organismo oficial turístico de máxima jerarquía a nivel nacional desde 2010 y hasta el momento de haber realizado la investigación fue el Ministerio de Turismo (MINTUR). Su principal función era ocuparse de la promoción y desarrollo en el país de la actividad turística interna y del turismo internacional receptivo, e intervenir en materia de inversiones en dicha actividad. En el ámbito de jurisdicción provincial, el organismo público de turismo de la Provincia de Buenos Aires durante el proceso de investigación revestía el carácter de Secretaría (SECTUR) y según su visión debía ocuparse de promover el desarrollo de un turismo sustentable y de calidad en la Provincia, mediante una adecuada coordinación con el resto de los organismos. El tercer nivel de administración pública es el municipio. En este caso se trata del Municipio de General Pueyrredon y a nivel turístico está representado desde 1990 por el Ente Municipal de Turismo (EMTUR), quien tiene a su cargo la planificación y ejecución de las políticas municipales de promoción turística y la definición del rol de la actividad turística en el desarrollo del Partido.

Identificar los organismos públicos de turismo que serán el escenario en donde se mueva el destino Mar del Plata es fundamental para conocer la política turística de la ciudad. Si bien, el mapa de actores con los que el EMTUR puede interactuar es más amplio y complejo, en esta investigación sólo se hará referencia a las relaciones en sentido vertical (Nación-Provincia-Municipio) y no horizontal (municipio-municipio).



Mar del Plata: entre la autonomía y la dependencia

“Es evidente que la calidad y resultados de las políticas públicas exceden a las cuestiones vinculadas a la relación entre diferentes instancias gubernamentales, así como a la capacidad con que las mismas cuentan. Sin embargo, estos dos aspectos funcionan como condición necesaria de políticas públicas exitosas”
Repetto & Nejmkis (2005: 33).

La ciudad de Mar del Plata, destino emblemático del mapa turístico argentino, ha sido objeto de estudio en varias oportunidades. Su historia da cuenta de un prematuro y variado rango de instituciones por medio de las cuales el estado municipal se ha valido para involucrarse en las cuestiones que hacen al fomento del turismo desde épocas tempranas. A medida que el destino se consolidaba, también ascendía en jerarquía la figura jurídica asignada al área de turismo dentro del sector público y se ampliaban consecuentemente sus competencias y funciones.

El contexto nacional y provincial, por el contrario, no se condecía con el crecimiento que experimentaba Mar del Plata en materia de institucionalidad turística. El interés del Estado a nivel central y provincial por las cuestiones relativas al turismo era incipiente, situación que distinguía aún más a la ciudad de Mar del Plata respecto de otras jurisdicciones (Corbo, 2016).

Sin embargo, ya para la década de los noventa, cuando comienzan los procesos de descentralización más pronunciados, el escenario político turístico se fue complejizando hasta configurarse como lo conocemos actualmente. Con el propósito de conocer y comprender cuáles han sido las consecuencias de ese proceso y cómo se construyó la política turística marplatense en base al nuevo escenario político tras la nueva distribución territorial del poder, se plantean como categorías de análisis los siguientes aspectos. Por un lado, identificar la visión de los funcionarios políticos acerca de las funciones y competencias (propias y ajenas). A su vez se busca identificar la compatibilidad entre los temas de agenda de los tres niveles jurisdiccionales y conocer la visión que desde Nación y Provincia se tiene sobre el desarrollo turístico en Mar del Plata. Asimismo, evaluar la percepción que los responsables de cada organismo público turístico tienen sobre los canales de comunicación, los programas o proyectos compartidos, el trabajo conjunto y las oportunidades y restricciones que las RIG pueden ocasionar en el desarrollo turístico local. Del estudio y análisis de los datos recabados se observa lo siguiente.



En lo que refiere al conocimiento y percepción acerca de las funciones y competencias que corresponde a cada nivel jurisdiccional, los tres niveles concuerdan en que el MINTUR es el responsable de llevar adelante la política turística a nivel nacional, atendiendo sobre todo a la calidad, el turismo social, las inversiones, la federalización del desarrollo turístico y la fiscalización. La Ley Nacional de Turismo marca un hito en relación a ello, ya que busca desarrollar productos y servicios turísticos, promoverlos, mejorarlos y continuarlos en un camino de calidad que lleva a la competitividad. Por su parte, la SECTUR sería la encargada de generar políticas públicas de turismo para “bajar a los municipios”, en algunas ocasiones acompañadas de la provisión de recursos y otras veces a través de asesoramiento técnico organizativo, capacitaciones o promoción. Sin embargo, se aclara que “no debe ser una invasión de competencias entre provincia y municipios”.

Respecto a la alineación de los temas de agenda entre las tres jurisdicciones, se observa cierta coincidencia en temas que corresponden a la calidad, la accesibilidad y el desarrollo de la oferta, aunque no necesariamente todos ellos tengan el mismo grado de prioridad en cada estamento. A nivel nacional se identifican cuatro aspectos como los más destacados: la institucionalización del turismo dentro del Estado, la ampliación de la oferta en el territorio nacional, la consolidación del turismo interno y el posicionamiento como destino internacional. En lo que refiere a las prioridades correspondientes al nivel intermedio, la última gestión que estuvo al frente de la provincia de Buenos Aires ha buscado potenciar la diversidad (“más y mejores destinos”) y revertir en parte la exclusividad de Mar del Plata como único destino de la provincia, por medio del fomento de productos innovadores. Esto sin duda tiene implicancias en la ciudad, en tanto se fortalecen sus competidores. A nivel local, los temas de agenda que mencionan los funcionarios del EMTUR son la política de regeneración del destino, la idea de ciudad-destino de “doce meses” y la captación de Congresos y Convenciones y grandes acontecimientos programados, incluso los de categoría internacional.

Tanto a nivel central como en la órbita provincial, se reconoce a Mar del Plata como el producto estrella, el destino consolidado, el destino nacional, el destino natural. Esta visión tan idealizada excluye en ocasiones al principal destino costero de ciertos beneficios: “no necesita promoción. Está instalado, es un destino maduro. Es un destino estratégico, siempre lo va a ser. Es un turismo que funciona siempre”. En lo que respecta a la trayectoria y autonomía que detenta el ente local, se



destaca la “institucionalidad ya marcada” del EMTUR, describiéndolo como un organismo que logra autoabastecerse. Desde el nivel provincial, se lo reconoce como un organismo con una entidad inigualable. Sin embargo, a veces esta independencia puede resultar perjudicial para Mar del Plata: “el ente de Mar del Plata es tan importante como la Provincia. Acompaño, pero respeto a dónde quiere ir Mar del Plata con su Mar del Plata. Mar del Plata se maneja bastante independiente, y hasta a veces prefiere soltarnos la mano y por ahí pierde algunos beneficios”. De todos modos, desde los órganos supralocales también se tiene una mirada crítica que ubica a Mar del Plata entre el estancamiento y la innovación, y destacan que debe seguir renovándose para revertir la estacionalidad mediante el aprovechamiento del espacio urbano y el turismo de reuniones.

La comunicación entre los organismos se encuentra bien considerada por los actores involucrados, en lo que hace a la fluidez y el contacto frecuente en todas las direcciones. Reconocen que existen canales formales, institucionalizados, como son las notas, memos, aunque también se acude con frecuencia a medios informales con la intención de reducir los tiempos que demandan los procedimientos burocráticos y agilizar así los resultados. Sin embargo, también se advierte desde la SECTUR que en determinados temas (como las estadísticas referidas a eventos) se observa una reticencia por parte del EMTUR de compartir información, asociándolo a una decisión política de manejar esos temas de forma independiente.

Durante el periodo analizado no se observaron programas o proyectos específicos diseñados o implementados en conjunto. Es entendible que el nivel ministerial “mira más por región, no tan localmente”. Desde la Nación no se establecen programas o proyectos directamente con ningún municipio, por una razón de escalas. Si bien algunos gobiernos locales se acercan directamente al Ministerio para plantear cuestiones propias de su órbita, sin participar a la escala provincial, desde el MINTUR se intenta respetar la secuencia institucional, que sería “desde la nación, a través de la provincia, en el municipio”. Bajo esta misma lógica, resulta entendible que los funcionarios del MINTUR desconozcan las acciones que realiza el EMTUR, situación que no sucede con la SECTUR, por el contacto frecuente que tienen con el personal del ente local.



El trabajo conjunto es considerado necesario, positivo y deseable y lo destacan como algo indispensable en el ámbito del turismo. Cada organismo aporta lo que tiene y sabe, y si bien este tipo de gestión más colaborativa y consensuada demanda un tiempo mayor y dilata la visibilidad de los resultados, su beneficio radica a largo plazo en la sinergia que se produce con la optimización de las acciones, la eficiencia y la eficacia y la minimización de los esfuerzos.

Por último, se advierte que las afinidades políticas entre los distintos niveles del Estado pueden constituirse en fuertes generadoras de oportunidades o restricciones. Uno de los ejemplos que con mayor frecuencia es identificado como una restricción, es la disponibilidad de recursos, pero se reconoce que el diseño de estrategias creativas puede ayudar a resolver esta cuestión. También suelen existir programas que se contradicen o superponen, o suceder en ocasiones que un intendente o secretario o director de turismo, con el afán de conseguir adhesiones, solicite mediante diversas vías los mismos pedidos y se genere duplicidad e ineficiencia de recursos. Como ejemplo paradigmático de problemáticas comunes se destacan los espacios de uso público emplazados en los destinos, en los que confluyen en un mismo lugar una multiplicidad de jurisdicciones. En el caso de Mar del Plata se hace referencia al sector costero de la ciudad, en el que las superposiciones jurisdiccionales a veces generan importantes conflictos en torno a quién tiene potestad, sobre qué espacio y quién puede actuar como contralor.

Conclusiones

Conocer y analizar las RIG permite explicar la efectividad de los resultados de las políticas y la calidad del accionar del gobierno en pos del desarrollo de sus soberanos. Términos como cooperación, coordinación, distribución del poder, negociación y complementación son aspectos básicos de cualquier RIG. Así, comprender las reglas de juego, las estrategias y los intereses de cada nivel de gobierno y la injerencia que estos tienen sobre el territorio y las propias políticas, permite anticiparnos y saber cómo actuar en marcos políticos complejos, para reducir los perjuicios y aprovechar oportunidades.



En lo que refiere al propósito inicial de este artículo, por un lado, fue posible observar que la transversalidad y la dinámica propia de la actividad turística demandan necesariamente trabajar de manera articulada. Esta articulación a su vez permite ampliar el alcance de las competencias y lograr objetivos que a nivel individual son impensables.

Respecto del caso de estudio, se observa tanto a nivel nacional como provincial una priorización por cuestiones relativas al desarrollo de destinos emergentes, cuestión que a Mar del Plata puede no favorecerla. Por otra parte, la autonomía con la que está asociado el ente de turismo local puede convertirse en un riesgo si no se busca fortalecer los vínculos incluso con municipios vecinos, configurándose así un nuevo nivel regional. Se concluye que, si bien las articulaciones son incipientes, es importante valorar y cuidar las existentes, en las características en que actualmente se presenten, para poder incrementarlas y mejorarlas gradualmente. La existencia de distintos intereses es inevitable, la clave radica en explicitarlos e intentar equilibrarlos en pos de políticas de desarrollo integral y estratégicas.

Resulta fundamental bregar por el diseño de esquemas horizontales o transversales que rompan ciertas lógicas que se heredan de las estructuras. La complementariedad entre Nación, Provincia y Municipio es necesaria e importante, y requiere que cada actor tenga en claro el rol que cumple en el escenario complejo de la toma de decisiones en materia turística.

La articulación es vista como un desafío que es preciso profundizar, fortalecer y consolidar. Tanto más efectiva será si está acompañada de una decisión política de trabajar en esa dirección, al reconocer que sin duda será la modalidad que gane terreno en el futuro.

Es este escenario político, Mar del Plata péndula entre la reconocida trayectoria que refuerza su autonomía y la vulnerabilidad que conserva frente a los contextos y decisiones políticas supralocales. Esta condición pone al destino frente a un doble reto: saber reinventarse constantemente y aprovechar lo que surja de las Relaciones Intergubernamentales, pero conservando aires de libertad.

Sin embargo, como la historia reciente demuestra, el panorama político siempre presenta nuevos desafíos y las decisiones de los nuevos gobernantes pueden dar una sorpresiva vuelta de timón.



Referencias

- Agranoff, R. (1997). Las relaciones y la gestión intergubernamentales. En Bañon y Carrillo (comp.), *La nueva administración pública*. Capítulo 5. Madrid: Editorial Alianza.
- Barbini, B., Corbo, Y., Cacciutto, M., Castellucci, D. y Roldán, N. (2011). Desarrollo y actualidad del turismo en Mar del Plata: el papel de los actores organizacionales en el diseño e implementación de políticas de reconversión. *Revista CONDET: Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo*, 9 (11), 57-69.
- Biasone, A.M. y Corbo, Y. A. (2017). Aportes del Cuadro de Mando Integral a la mejora de la Gestión Pública de Turismo. Trabajo presentado en el *VIII Simposio Internacional y las XIV Jornadas Nacionales de Investigación-Acción en Turismo – CONDET 2017*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Cabrero Mendoza, E. y Zabaleta Solís, D. (2009). ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (43), 27-62.
- Cingolani, M., Mazzalay, V. y Nazareno, M. (2009). Gobiernos locales, redes y distribución del gasto provincial en Argentina. El caso de Córdoba. Trabajo presentado en *Congress of the Latin American Studies Association*. Río de Janeiro, Brasil.
- Colino, C. (2012). Las relaciones intergubernamentales en España y su práctica: un estado de la cuestión y algunas consideraciones en perspectiva comparada. En Colino, C., León, S., Ferri, M. y Salvador, M. *La práctica de la cooperación intergubernamental en España*, (17-54). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Constitución de la Nación Argentina - Ley N° 24.430.



- Corbo, Y.A. (2016). Evolución histórica del Organismo Público de Turismo Local. El caso Mar del Plata. Trabajo presentado en el *VII Congreso Latinoamericano de Investigación Turística (CLAIT)*. Ecuador.
- Covarrubias Moreno, O. M. (2007). Transversalidad y coordinación de las políticas de estado en el federalismo. *Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública*, 20. Caracas: CLAD.
- Cravacuore, D., Ilari, S. R. y Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal: Actores y políticas*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Echebarría Ariznabarreta, K. (1998). La gestión de la transversalidad. *Revista CIFA* (Diputación de Barcelona). Barcelona.
- Del Campo García, E. (2007). La coordinación intersectorial e interjurisdiccional de las políticas públicas: aspecto crítico para el buen gobierno. Panel presentado en *II Seminario Internacional sobre Modernización del Estado*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Goyburu, M. L. (2016). *¿Coordinación intergubernamental en la Argentina? Una propuesta teórica y metodológica para la comparación de los Consejos Federales en la República Argentina*. (Tesis de maestría). Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.
- Grimaldo Lorente, J. y Rangel Guerrero, C. (2005). Análisis de las relaciones intergubernamentales en áreas metropolitanas. Experiencias y propuestas. *Provincia*, (13), pp. 117-140.
- Hernández Díaz, A. M. (2006). Relaciones intergubernamentales. *Espacios Públicos*, 9(18), 36-56.
- Jordana, J. (2002). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.



- Krane, D. & Wright, D. S. (1998). Intergovernmental relations. En Jay M. Shafritz (ed.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration* (1168-1176). Vol. 2, Westview Press.
- Ley de Turismo - Ley N° 25.997.
- Morata, F. (1991). Políticas públicas y relaciones intergubernamentales. *Documentación administrativa*, (224-225).
- Oszlak, O. y O'donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *CLACSO 4*, Buenos Aires.
- Ramos Gallarín, J.A. y Fernández, M. A. (2017). Un marco conceptual para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales en las políticas de medioambiente. Trabajo presentado en el *XIII Congreso AECPA*. Santiago de Compostela, España.
- Repetto, F. y Nejamkis, F. (2005). *Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina*. Fundación PENT.
- Rosas-Ferrusca, F. J. (2016). Relaciones intergubernamentales y gobernanza metropolitana: hacia una perspectiva integral. *Revista IAPEM*, (94), 125-145.
- Solano Cornejo, D. R. F. (2007). La transversalidad y transectorialidad en el sector público. *Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública*, 20. Caracas: CLAD.
- Trench, A. (2006). Intergovernmental relations: in search of a theory. En Greer, S. L. (ed.), *Territory, Democracy and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies*. Houndmills: Macmillan Palgrave.