

LA ARTICULACIÓN EN EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL TURISMO

José Luis Bosch* y María Carolina Merli**

Universidad Nacional del Comahue

RESUMEN

Este ensayo, pone a consideración enfoques para el abordaje de la articulación de las políticas públicas del turismo. Se consideran como ejes principales el estudio del proceso de las políticas públicas y el análisis de las instancias de articulación de las políticas públicas. Es necesario tener en cuenta la complejidad del turismo y el valor que adquiere la articulación de las políticas públicas en este tema, para abordarlo desde el enfoque sistémico.

Por otro lado, se evidencia la complejidad que reviste por sí mismo el proceso de las políticas públicas. Se deja abierto el debate en torno a la necesidad de articulación de las políticas públicas relacionadas con el turismo, en virtud de la intervención de distintos organismos públicos de igual y diferente jurisdicción y el sector privado para el desarrollo de la actividad.

PALABRAS CLAVE: *Políticas públicas - Turismo - Proceso de las políticas - Articulación de las políticas.*

1. Introducción

La articulación es un tema de actualidad que ha alcanzado en los últimos años un valor trascendental en el proceso de las políticas públicas y más específicamente del turismo, teniendo en cuenta su naturaleza y características. La complejidad que presenta el turismo como resultado de su masificación y expansión lograda en las últimas décadas, las problemáticas ambientales existentes a nivel mundial que comparte y son similares en muchos aspectos a otras actividades económicas y al desarrollo industrial, requiere llevar a cabo tareas de coordinación entre partes o sectores involucrados en la actividad turística. Esta puesta en común implica compartir objetivos en función de un proyecto de desarrollo, para lo cual el desafío que se plantea es un trabajo conjunto de organizaciones públicas y privadas relacionadas de manera directa e indirecta con el turismo.

* Profesor Titular del Área Teoría del Turismo, Facultad de Turismo, Universidad Nacional del Comahue. A cargo de las materias «Introducción al Turismo» de la Licenciatura en Turismo y «Teoría del Turismo» de la Tecnicatura en Empresas Turísticas. Dirige de proyectos de investigación y extensión en el ámbito de la Facultad.

** Asistente de docencia del Área Teoría del Turismo, Facultad de Turismo, Universidad Nacional del Comahue, en las materias «Introducción al Turismo» y «Seminario de Tiempo Libre» de la Licenciatura en Turismo. Participa en proyectos de investigación y extensión en el ámbito de la Facultad.

Es oportuno destacar que se considera el turismo como sistema social, enfoque que permite abordar el estudio del mismo considerando su totalidad heterogénea. La existencia de un entorno y el hecho de compartir objetivos entre partes intervinientes, requiere de un proceso de las políticas públicas basado en la participación y consenso.

Este trabajo, que reviste el carácter de ensayo, es elaborado en función de estudios de investigación llevados a cabo en los últimos años, trabajos técnicos y la experiencia en la gestión pública del turismo y la recreación de los autores. Se pone a consideración una metodología de abordaje de la articulación de las políticas públicas del turismo, de acuerdo a la experiencia adquirida en el proceso llevado a cabo en los trabajos mencionados, teniendo en cuenta como ejes principales el proceso de las políticas públicas y las instancias de articulación. En definitiva, esta iniciativa se fundamenta en la complejidad del turismo y el valor que adquiere la articulación de las políticas públicas para abordarlo desde el enfoque sistémico.

Por otro lado, es dable destacar la propia complejidad que reviste por sí mismo el proceso de las políticas públicas, desde la identificación y caracterización de un problema hasta la implementación de aquellos proyectos orientados a su solución. Los objetivos planteados, en ocasiones presentan diferentes aristas, intervienen actores con intereses y miradas disímiles que pueden representar a sus sectores de pertenencia en el abordaje de las problemáticas, situación que da lugar a asumir diferentes interpretaciones.

De acuerdo a lo expuesto precedentemente, se deja abierta la necesidad de promover un debate sobre la articulación de las políticas públicas relacionadas con el turismo, en virtud de que el desarrollo del mismo depende fundamentalmente de la intervención de distintos organismos públicos de igual y diferente jurisdicción y el sector privado.

2. El proceso de las políticas públicas en relación con el turismo.

2.1 Políticas públicas y los alcances de lo público

Las políticas públicas son aquellas acciones que mediante distintos procedimientos técnico - administrativos se transforman en proyectos tendientes a solucionar problemas que un gobierno y los ciudadanos consideran prioritarios, en este caso, en relación al turismo. Éstas responden a objetivos establecidos previamente y a un conjunto de decisiones que son inherentes al proceso de las políticas públicas, que inicia un gobierno por medio de uno o más organismos públicos de competencia, los que necesariamente deben combinar recursos económicos, financieros, presupuestarios, técnicos, administrativo y normativos, a fin de alcanzar la implementación de las mismas. Es oportuno destacar, a decir de Parsons (2007) que hay un ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva, hacia la cual están orientadas las políticas públicas. Lo público abarca aquella dimensión de la actividad humana que requiere el establecimiento de medidas comunes o la regulación gubernamental. Sin embar-

go, el autor mencionado plantea que la relación de «lo público» y «lo privado» se ha presentado desde el principio de la civilización en una relación de conflicto y aún en debate, que responde a definiciones ideológicas.

La doctrina liberal del siglo XIX consideraba que el estado debía participar en el desarrollo de los servicios públicos esenciales pero sin intervenir en la libertad económica y, por lo tanto, no debía regular los mercados. Este orden se establecía naturalmente y se consideraba que en algún momento la suma de los intereses privados podría coincidir con el interés público. Los economistas políticos de este siglo afirmaban que cuanto menos activo fuera un gobierno, su desempeño sería mejor. Esta noción limitada de lo público, que implicaba la no intervención ni involucramiento alguno con las actividades económicas comienza a debilitarse a fines del siglo XIX. Las políticas públicas se expandieron en todos los órdenes de la vida social y en países industrializados muchos problemas existentes dejaron de ser privados y fueron objeto de intervención estatal. Este cambio se origina en la necesidad de contar con información acerca de problemas sociales y de otras características por considerar que las preocupaciones con respecto a que las acciones llevadas a cabo en lo privado podrían tener consecuencias en lo público (Mill, 1968 en Parsons, 2007).

A principios del siglo XX, la concepción liberal de lo «público» y lo «privado» sufrió un cambio más profundo. Se rechazaba la idea de que el mercado fuera capaz de hacer coincidir los intereses públicos y privados y aparece un nuevo liberalismo representado por John Dewey. Este entendía a la democracia como una actividad de investigación y en la que la sociedad resolvía los problemas por medio del aprendizaje y el ensayo y fomentaba la participación activa de las ciencias sociales en el mejoramiento de gobiernos y sociedades. Destacaba la necesidad de concentrarse en la resolución de problemas como uno de los aspectos centrales del análisis de las políticas públicas durante el período de posguerra. Parsons (2007:81) destaca que Dewey *«era un entusiasta defensor del desarrollo de nuevas tecnologías políticas, capaces de construir un enfoque más científico para los métodos de resolución de problemas de la democracia»*. En aquellos años de la posguerra aparecía un mundo distinto, en el cual se requería información y mayor conocimiento en aquellas ciencias relacionadas con los problemas a resolver. El Estado vivía una etapa de reconocimiento y fortalecimiento en virtud de que se transforma en el medio que asegura el interés público, por su capacidad de materializar las iniciativas de los gobiernos democráticos por medio del accionar de funcionarios que se desempeñaban como verdaderos servidores públicos. En este contexto nace la «burocracia pública», que aseguraba el interés nacional, funcionarios especializados que trabajaban bajo la dirección de los políticos. Esta noción contrasta con el concepto de burocracia de hoy: sinónimo de rigidez, conservadurismo y de complicación (Subirats, 1994).

Más recientemente, en los 70, se cuestionan las reformas impuestas al sistema de bienestar y los principios de administración económica inspirados en Keynes. Se retoman conceptos del viejo liberalismo, volviendo al rol del mercado por sobre el estado. Distintos analistas coinciden que estas políticas

establecieron un modelo económico de fuerte impacto ambiental, que pone en peligro la humanidad, situación que aún persiste, a pesar de la revalorización del estado en algunas funciones sociales principalmente. Para Kliksberg (2008) el abandono absoluto de las políticas públicas en los años 90 fue central en la implosión de la economía, volver a ellas fue central en su reactivación. Agrega que es la receta adoptada por los países de economías capitalistas más representativos del planeta ante la situación de crisis de viejas recetas dogmáticas. Kliksberg (2008:9) propone un Estado pro-activo, «*siempre presente en el terreno, trabajando participativamente con la gente para lograr su inclusión social y productiva*». En la propuesta de este autor se revaloriza el concepto de lo público, el rol fundamental de las políticas públicas que deben incluir la regulación de los mercados, la equidad social, la salud y educación como palancas del desarrollo, la responsabilidad social que deben asumir las empresas privadas, la integración regional. Se deben excluir del concepto de políticas públicas aquellas decisiones que se adoptan en beneficio de determinadas empresas o a sus demandas económicas, orientadas muchas veces a intereses políticos de un gobierno o de los gobernantes que lo representan. Se coincide con Graglia (2004) en que cualquier proyecto del Estado no puede ser considerado una política pública, sino aquellos orientados al mejoramiento de la calidad de vida, al bien común o la búsqueda de un orden social más justo. Se pueden mencionar los controvertidos proyectos mineros existentes en nuestro país, en los cuales se evidencia la lógica neoliberal en su implementación. También aquellos proyectos turísticos que se apropian con acuerdos del Estado, de lugares estratégicos como costas de lagos. En ambos ejemplos, no es considerado el ambiente en su integridad y se manifiesta que la finalidad social no está claramente explicitada.

Las políticas públicas abarcan un amplio espectro de problemas. En el marco de un proyecto integral de desarrollo de un país, se incluye a grandes rasgos, el desarrollo de la economía, la salud, la educación y, más específicamente, el desarrollo de infraestructura, asistencia social, sistemas de jubilación, seguridad, empleo, inclusión social, turismo social, en respuesta a todos aquellos problemas que sean interés de los ciudadanos.

Se ha considerado importante para este ensayo reflexionar con respecto a qué se entiende por política pública y el modo de relación con el turismo. Es oportuno recordar que el turismo desde su génesis ha seguido la lógica del capitalismo, prevaleció el 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, inadecuada puesta en valor de los atractivos, el negocio inmobiliario inescrupuloso, megaproyectos sin evaluaciones ambientales, por mencionar algunos aspectos. Este modelo no responde a criterios medioambientales adecuados y no tiene en cuenta al residente como beneficiario. Esta forma de explotación del turismo se mantuvo durante el siglo XIX y buena parte del siglo XX, contexto en el que la conciencia ambiental era prácticamente nula, según afirma Cordero

Ulate (2006). La preocupación sobre la naturaleza o el medio ambiente no estaba presente en aquellos tiempos y no figuraba en la agenda política. Prevalció el «unilateralismo productivista» que, a decir del autor mencionado, no es exclusivo del marxismo, ni de David Ricardo o del conjunto de la economía política del siglo XIX, claramente, no importaba la naturaleza. Este tema no estaba en un orden de prioridad política a nivel internacional, con un compromiso cierto y efectivo de los países centrales del mundo, y al analizar las severas consecuencias ambientales que sufre actualmente el planeta, es notoria la prevalencia de los fundamentos estrictamente económicos por sobre el medio ambiente.

A principios del siglo XX se reconoce al turismo como actividad económica y, después de la segunda guerra mundial, se orienta el mismo como una actividad necesaria para obtener divisas a fin de compensar la balanza de pagos en déficit de muchos países de la posguerra y la generación de empleo tan necesarios en aquellos años. También se implementaron políticas de desarrollo de infraestructuras y en nuestro país la creación del Parque Nacional Nahuel Huapi en el año 1934 y el apoyo a San Carlos de Bariloche como destino turístico por medio de obras públicas como el hotel Llao Llao y el Centro Cívico a fines de la década del 30, muestran la implementación de políticas públicas orientadas al desarrollo del turismo, aunque en orden de prioridad respondía más a una cuestión geopolítica.

De acuerdo a lo expresado precedentemente con respecto al concepto de lo público, se puede diferenciar un concepto general de políticas públicas o aquellas políticas públicas sectoriales u orientadas a una actividad específica como lo es el turismo. El turismo ha sido objeto de políticas públicas, pero es oportuno reconocer que hay un amplio espectro de aplicación de las mismas en esta actividad. Es que el turismo es una actividad que se expande en una gran superficie de un territorio que cumple la función de destino turístico, inclusive en aquellos lugares que pueden parecer inaccesibles. Pone en tensión la historicidad del territorio. Las nuevas modalidades del turismo llevan a conocer como viven los pobladores de territorios diferentes. La dinámica turística 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 que tengan en cuenta los resultados de estudios de investigación que contribuyan a interpretar la realidad. Estas políticas pueden verse materializadas frecuentemente, como obras de infraestructura que generalmente se comparten con otros sectores y también están dirigidas a mejorar la calidad de vida de los residentes de los territorios turísticos. Aunque también hay un número importante de proyectos relacionados a la conservación del patrimonio natural y cultural de un lugar, la incorporación de comunidades originarias como sujetos del turismo y no como objetos, acciones de promoción del destino por parte del estado, capacitación de recursos humanos, entre otras.

2.2 El proceso de las políticas públicas por etapas y su aplicación al turismo

Ahora bien, cuando se hace referencia al proceso de las políticas públicas, se reconoce la existencia de etapas o ciclos que se pueden identificar a los fines analíticos. Es una construcción conceptual

que no necesariamente es evidente en la realidad. Intervienen en este proceso un número importante de actores, en la identificación y atención de problemas que presentan un alto grado de complejidad. Los críticos de este análisis manifiestan que se exagera «*la naturaleza racional de la formulación de las políticas*» (Parsons, 2007:113). No obstante, en la búsqueda de organizar un análisis de las políticas públicas, esta propuesta presenta ventajas razonables producto de su estructura racional que permite aplicar el análisis a situaciones complejas del mundo actual. Reconociendo la capacidad de los modelos heurísticos, en tanto crean un orden de algo que no lo tiene en sí mismo, éste pretende simplificar la complejidad que presenta el análisis de las políticas públicas.

Este proceso se inicia con la identificación de un problema por parte de un gobierno que requiere su atención y concluye con la evaluación de las políticas a fin de conocer los resultados de la misma. Esta última etapa refiere a la necesidad de volver a revisar todo el proceso dependiendo de las características de los proyectos adoptados.

Las propuestas por etapas del proceso de las políticas públicas, no difieren sustancialmente entre los analistas consultados: Parsons (2007), Cravacuore, Ilari y Villar (2004), Graglia (2004) y Tamaro Sáez (1997). Las etapas propuestas son: a) Identificación y definición de un problema público; b) establecimiento de la agenda; c) Formulación de la política pública; d) Implementación de la política pública; y e) Evaluación de los resultados.

En realidad no todas las políticas públicas llevadas a cabo por un gobierno cumplen las etapas del proceso y en ocasiones no es tan evidente la delimitación entre ellas, ya sea porque se altera el orden establecido o no se presentan todas las etapas. Es oportuno reconocer que hay analistas críticos del modelo «por etapas» surgido en la década de 1970, quienes sostienen que el mundo real es mucho más complejo y que, de esta manera, se crea una visión artificial de la formulación de las políticas públicas. Requiere de la actuación de diversos sectores del gobierno y, claro está, en el turismo es un problema complejo y aunque presentan limitaciones tomando reflexiones de Parsons (2007), el problema no está en el ciclo de las políticas públicas *per se*, sino en incluir ideas, puntos de vista y valores que enriquezca el análisis de las mismas.

a) Identificación y definición de un problema público

La etapa de la definición y caracterización del problema dependerá de la dimensión y consecuencias del mismo, pero es oportuno destacar que los actores del turismo lo entenderán de manera diferente, de acuerdo a sus intereses, valores y su relación con la actividad. Hay que reconocer que es una cuestión política optar por una definición del problema en lugar de tener en cuenta otras visiones sobre el mismo. Los actores públicos deben actuar considerando que la interpretación del problema es una de las opciones posibles y que tiene vigencia en ese contexto determinado. Una definición inadecuada del mismo lleva a dificultades en el proceso posterior de las políticas. Por este motivo, la definición del

problema, debe ser una etapa de consulta amplia y reuniones con los actores involucrados, además de efectuar un análisis profundo con respecto a la gravedad del problema, consecuencias actuales y futuras, número de personas que afecta, fronteras e intensidad.

Para Graglia (2004:31) «los problemas son impedimentos que un Estado, es decir un gobierno o administración nacional, provincial o municipal deben resolver para satisfacer las necesidades de una sociedad». Hay que tener en cuenta la importancia que tiene el hecho de lograr la anticipación de los problemas a fin de controlar o minimizar sus efectos. Cuando esto no ocurre y se desencadena una situación de crisis, conlleva a decisiones de carácter paliativo. Una política en este sentido, a decir de Tamayo Sáez (1997) está más relacionada con la capacidad de acción que la de análisis.

En relación al turismo es una etapa particularmente compleja, principalmente por la participación de organismos públicos de igual y distinta jurisdicción que dependiendo de las características del destino, su ciclo de vida y el tema del cual surge el problema, presentan cierta independencia a la hora de definir el mismo. Esto refiere, por ejemplo, a obras públicas de envergadura como aquellas relacionadas a infraestructuras, programas de créditos para inversores, entre otros, que muchas veces no responden adecuadamente a las necesidades que presenta el turismo y no resuelve el problema que los originó. Muchas veces, los organismos oficiales de turismo, más allá de su posición en la estructura administrativa de un gobierno, no tienen poder político suficiente para lograr un consenso en tal sentido. 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 los objetivos previstos en beneficio de la comunidad.

b) Establecimiento de la agenda

La sociedad tiene numerosos problemas y muchos de ellos no entran en la agenda política. «Al conjunto de problemas que afectan a una sociedad se la denomina agenda sistémica» (Tamayo Sáez 1997:289). Sólo algunos de estos pueden ser considerados por los funcionarios públicos como prioritarios a fin de integrar la agenda política institucional. La inclusión de un problema en esta agenda no asegura que desencadene en la formulación de una política pública, pero es una condición necesaria para que esto ocurra, incluso puede desaparecer de la agenda o no tener la atención debida, como resultado de la pérdida de interés de un problema determinado por parte de un gobierno, la falta de recursos suficientes que posterga su tratamiento, el ingreso de nuevos problemas que lo reemplazan y pasan a ser prioritarios. El turismo, desde una mirada como sistema social y que expresa una totalidad heterogénea, no escapa a ninguna de estas situaciones y difícilmente se pueda determinar si es considerado prioritario -inclusive en destinos que tienen en esta actividad su principal fuentes de ingresos- en la asignación de recursos de los Estados provinciales y municipales.

Es dable aclarar que la inclusión en la agenda también depende de las influencias que se puedan ejercer sobre funcionarios públicos que tienen decisión política, situación que se puede llevar a cabo

cuando los actores se encuentran organizados.

c) Formulación de la política pública

La etapa de formulación de un proyecto surge a partir de que el problema integra la agenda político institucional y toma la decisión de no rechazarlo o no recibir la atención debida. Esta es una etapa crucial en virtud de que se establecen los objetivos y se visualiza la intencionalidad con respecto a lo que se quiere alcanzar en el tratamiento de un problema. Villar (2004:4) hace referencia a los objetivos como «*declaraciones conceptuales y de carácter cualitativo sobre lo que se quiere lograr*». Deben formularse de manera clara y precisa de acuerdo a los recursos que se cuentan o se pueden gestionar. En el turismo, la puesta en común de los objetivos es un desafío mayor que se puede trasladar desde la definición del problema, aunque para algunos analistas esta etapa es responsabilidad exclusiva de los actores públicos, es decir, la decisión final la tiene el gobierno. Hay que recordar que implica construir alternativas posibles para encontrar la mejor respuesta al problema público. Incluye analizar los efectos de cada alternativa, la posible combinación de estas para alcanzar mejores resultados, beneficios que acompañarán la decisión, en qué medida se podrán alcanzar los objetivos y la factibilidad técnica, política y presupuestaria de la decisión adoptada.

Esta etapa no está exenta de presiones e intereses contrapuestos, como en general todo el proceso, en virtud de que al hablar de alternativas se refiere a proyectos de intervención y en sistemas sociales complejos como es el turismo, la diversidad de actores que lo componen tienen miradas diferentes e intereses disímiles.

d) Implementación de la política pública

Esta etapa del proceso presenta características distintas en cuanto a su complejidad ya que por medio de ella se materializan las políticas públicas en la búsqueda de resolver un problema, de acuerdo a los objetivos planteados. Implica la gestión de los proyectos, es decir, su implementación, siempre es necesario un tiempo de desarrollo acorde a las características de los mismos. En ocasiones estos proyectos no se materializan en virtud de que, si bien pueden existir cuestiones presupuestarias, también la presión que ejercen determinados actores en cuanto al perfil de los mismos, retrasan considerablemente su ejecución o directamente no se llevan a cabo. También puede existir una separación entre el nivel político que define el diseño de las políticas públicas y los técnicos y administrativos encargados de su implementación. Se minimiza la etapa de implementación como una mera cuestión técnica, situación que ha llevado al fracaso de las políticas públicas. Este modelo denominado «de arriba hacia abajo» (*top-down*) ha fracasado fundamentalmente por la complejidad que tiene la acción conjunta de distintos actores y el hecho de adaptar los programas y proyectos a los intereses y capacidades de los participantes. Sin embargo, el modelo que surge en los 70 «de abajo hacia arriba» (*botton-up*) implica no ajustarse

fielmente a la decisión inicial prevista en la etapa de formulación de las políticas, sino adaptarla al contexto y situaciones particulares que se pueden dar en un ámbito local determinado. Todos los cambios que permitan alcanzar los objetivos deben ser considerados. Esta etapa implica un proceso en sí mismo complejo, refleja las características de las organizaciones que participan, acuerdos permanentes, consultas en distintos niveles de decisión, además de una gran variedad de actuaciones que requiere la ejecución de un proyecto. El turismo no escapa a esta situación, teniendo en cuenta que, generalmente, los organismos oficiales de turismo no tienen un presupuesto acorde para la elaboración y ejecución de proyectos de envergadura como los referidos a obras públicas. Además, los organismos de obras públicas u otros que tienen incidencia en el desarrollo del turismo, tienen su propia visión del mismo. Otros proyectos también muchas veces presentan situaciones parecidas, pero el rol del organismo incluye la ejecución de los mismos, como por ejemplo, los proyectos de promoción de un destino, capacitación de recursos humanos, determinadas asistencias al sector privado, entre otros.

e) Evaluación de los resultados.

El hecho de vivir un mundo caracterizado por la incertidumbre, en el cual es frecuente no alcanzar los resultados esperados y menos aún tenerlos asegurados por adelantado, hace imprescindible que la evaluación se realice en todo el proceso de la política. Es una etapa necesaria que generalmente no es llevada a cabo, que implica -entre otros puntos- poner a consideración los resultados de la política en función de los objetivos planteados y la problemática formulada, etapa en la cual si se considera la participación de la ciudadanía, le otorga transparencia al mismo. La evaluación requiere de un análisis político-técnico y en el turismo el hecho de que salvo excepciones participan un número importante de actores públicos y privados, permite dar legitimidad a las actuaciones conjuntas en relación a los resultados obtenidos. Para Tamayo Sáez (1997:306) la evaluación requiere producir información que sirva para orientar y valorar las decisiones vinculadas a la formulación, la gestión y el futuro de las políticas públicas. Afirma que *«la evaluación es la última fase del proceso de la política pública y, puesto que el proceso es cíclico, es también la primera»*. Esto implica -en el turismo como actividad compleja tiene un valor significativo- la revisión del problema situación que conlleva a la reformulación de las políticas o al diseño de una nueva política. 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. Otro aspecto fundamental es analizar la teoría que sustenta la formulación de las políticas públicas del turismo y las herramientas de intervención, sin olvidar de evaluar si se ha podido dar respuestas a los objetivos planteados.

3. Articulación interinstitucional y pública privada para las políticas públicas

Este estudio de la articulación en el proceso de las políticas públicas se desarrolla en función de

dos categorías de análisis que caracterizan las políticas públicas y le dan contenido a la articulación. Una de ellas es la naturaleza de los organismos involucrados, haciendo referencia a su condición de públicos o privados. La otra es el modo de coordinación que se presenta entre las organizaciones mencionadas, caracterizado por la forma de interrelación que se observa ante las partes de acuerdo al grado de compromiso que asumen en la acción política.

Distintos trabajos de investigación en materia de turismo refieren de manera recurrente a la articulación como problemática en el proceso de la política y la gestión, principalmente en las etapas de diseño e implementación, aunque es posible también evidenciar que esta dificultad forma parte de todo el proceso de la política pública.

Este estudio pretende dar cuenta de esta problemática cuando forman parte del proceso organismos de distinta naturaleza que intervienen en el proceso en diferentes instancias, como aspectos de análisis de las políticas públicas.

En relación a la naturaleza de los organismos, cabe mencionar que en el proceso de las políticas turísticas forman parte, como actores, una amplia diversidad de organismos de distinta jerarquía y jurisdicción. En relación a las políticas de turismo, especialmente en la medida que el tema ya no es exclusividad de los gobiernos nacionales o provinciales, sino que también se ha instalado en las agendas de los gobiernos locales. Para el abordaje de gran parte de las problemáticas es estrictamente necesario entablar acciones de coordinación con otros organismos desde las primeras etapas del proceso, como lo es la definición misma del problema. Esta situación responde, por ejemplo, a que generalmente los principales recursos naturales y culturales que son materia prima del turismo son de dominio provincial e incluso nacional. Sin embargo, la primera escala de incidencia por un desmanejo de esos recursos es la local. En otro orden, los organismos que generalmente dictan las normativas y fiscalizan los servicios turísticos son de escala provincial, en consonancia con leyes nacionales, aunque también con incidencia directa en la realidad local. Por mencionar otro ejemplo, muchos recursos del turismo (atractivos, servicios, etc.) son compartidos por varios gobiernos locales, provinciales o nacionales, organismos que siendo de la misma jerarquía, también deben acordar sus políticas en relación al manejo de esos recursos. Estos son algunos ejemplos de la articulación interjurisdiccional o entre organismos de diferente jurisdicción. Esta modalidad de articulación puede avanzar en horizontes similares en cuanto a la definición de problemáticas y búsqueda de alternativas para su abordaje, pero el gran obstáculo que presentan es al momento de la implementación, dado que esta etapa es la que implica el mayor esfuerzo en materia de recursos económicos. Es en este punto en que la coordinación alcanza su mayor complejidad producto de las negociaciones que entablan los actores intervinientes.

Por otro lado, existe otra modalidad de articulación denominada institucional, es la que se produce hacia el interior de un organismo municipal, provincial o nacional, entre las diferentes dependencias del mismo, en este caso, por ejemplo, podrían mencionarse las políticas desarrolladas entre organismos

oficiales de turismo de provincias y los organismos responsables del desarrollo vial. Este ejemplo, aunque simple, da cuenta de la complejidad que pueden presentarse al momento de definir las alternativas posibles para el abordaje del problema, partiendo de diferentes lecturas de la necesidad que, por ejemplo, una ruta debería atender y en adelante todo el proceso de la política. Muchas veces se da por evidente la articulación hacia el interior de un organismo, sin embargo, tratándose de organismos de gran complejidad como los son aquellos que integran los gobiernos provinciales, como el ejemplo mencionado, no debería descuidarse este aspecto. Incluso también se han identificado ejemplos de debilidades en la articulación dentro de una misma dependencia entre diferentes niveles jerárquicos de la misma. Aunque en este caso también entran en juego las diferentes posibilidades de acceso a los recursos y el hecho de retener parte del poder político.

En otro orden, la articulación también se refiere a las relaciones entre los organismos públicos y los entes privados; modalidad denominada asociativismo. Esta relación generalmente se produce entre las cámaras, asociaciones y entes mixtos de empresarios de diferentes rubros y profesionales. Como ejemplos pueden mencionarse las cámaras de transporte, asociaciones hoteleras y gastronómicas, asociaciones de agencias de viajes, asociaciones de profesionales de turismo. Estas asociaciones pueden tener injerencia en el ámbito de una ciudad, provincia o región y, frecuentemente, deben coordinar acciones con los organismos de turismo de los gobiernos locales, provinciales y nacionales. Esta última forma de articulación es una de las que mayores dificultades presenta en el proceso de la política pública, dado que generalmente desde la definición del problema ya se evidencian intereses diferentes entre los organismos de gobierno y el sector empresarial, debiendo negociar y establecer acuerdos para avanzar en el proceso sobre la base de objetivos compartidos.

No obstante, cabe mencionar que la articulación no siempre está presente en todo el proceso de las políticas públicas, a veces alcanzan algunas instancias específicas en las cuales no es posible avanzar sin la intervención de otro actor, sin embargo su participación luego se desestima cuando significa un obstáculo para la concreción del objetivo inicial. Es así cómo pueden identificarse diferentes instancias de coordinación, vale decir que la articulación alcanza distintos grados de complejidad.

Uno de los niveles más básicos que puede presentarse es la demanda de información necesaria para el proceso en alguna instancia en la que se requiere y de la que dispone otro actor. Esta información se transforma en insumo de iniciativas que son asumidas por un organismo para la toma de decisiones. En tal sentido, tampoco implica mayor compromiso en el proceso por parte de los actores que asumen este rol de brindar la información.

Otro nivel de más complejidad puede ser el desarrollo de acciones conjuntas esporádicas, cuando se establecen tareas de coordinación entre diferentes actores, cuando determinadas situaciones obligan a las partes a establecerlas. Esto obedece a situaciones específicas, en las cuales es necesaria

la participación de más de un organismo. La articulación se debilita o desaparece cuando se ha completado el proceso de la política en cuestión o cuando no es posible avanzar en el proceso por dificultades de acordar en las etapas anteriores.

En ocasiones puede existir un ejercicio permanente de la articulación que se materializa en políticas conjuntas programadas, cuando las tareas de articulación, previamente consensuadas en torno a un proyecto en común, forman parte de la dinámica de los actores intervinientes. Se puede vincular esta instancia a que el proyecto en cuestión está incluido en la agenda político-institucional de los organismos involucrados y que el ejercicio de articulación es ya una práctica consolidada para estos organismos.

Entonces estos modos de articulación pueden estar presentes en cualquier instancia del proceso de las políticas públicas y es importante conocer su complejidad para transitar el propio proceso respondiendo a sus propias características (Ver cuadro N° 1).

4. A modo de conclusión

Cuando se adopta el modelo por etapas para el análisis de las políticas públicas, se reconoce la complejidad que presenta el mismo. En la práctica no es un proceso racional y, en el campo del turismo, el número importante de actores públicos y privados que deben intervenir en su recorrido, lo hace más complejo aún.

En virtud de que el turismo como sistema social expresa una totalidad heterogénea, dificulta el análisis de las políticas públicas a la hora de determinar si éstas responden a una decisión de política turística o a otros sectores que intervienen y son necesarios para que acontezca el hecho turístico. Por ejemplo, en aquellos organismos vinculados al desarrollo de infraestructuras en zonas turísticas, se observa que el perfil de los proyectos que llevan a cabo no siempre responden a las necesidades del turismo como actividad económica, inclusive en destinos en los cuales es la principal fuente de ingresos. Estos proyectos en ocasiones distorsionan los objetivos que planteó la política en beneficio de otras actividades económicas o responden al mismo tiempo a necesidades sociales, desnaturalizando el proyecto turístico, no dando respuestas acabadas al problema que originó la iniciativa. Esta cuestión es fundamental, en virtud de que la definición clara del problema y una respuesta en tal sentido, hace a la esencia de la política y la identificación de las líneas de acción que respondan a los objetivos que originaron el proyecto. Queda en evidencia, además, que el turismo no es claramente identificado en la agenda política-institucional, tanto en jurisdicciones locales, provinciales o nacionales. Es decir, presenta dificultades de visibilización con la claridad que se lo menciona o enuncia muchas veces en los discursos políticos. La implementación es también una etapa en el proceso de las políticas públicas que específicamente en proyectos de infraestructuras o que requieren obras públicas, o la intervención de otros organismos ejecutores de la documentación técnica y de la obra, por sí o por medio de terceros, dificulta el rol que le

cabe a los organismos oficiales de turismo, tanto a nivel local, como provincial o nacional.

Las tareas de coordinación se vuelven imprescindibles para la puesta en común de las políticas turísticas, situación que presenta 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 integran la oferta turística y otras organizaciones vinculadas a la actividad, de un determinado destino. Los problemas de articulación están presentes en todo el proceso pero son más evidentes en las etapas de diseño e implementación de las políticas turísticas. Esta última está relacionada con el poder presupuestario y económico de aquellos organismos públicos que muchas veces se reservan la decisión final de manera unilateral, en la etapa de materialización de un proyecto compartido entre distintos organismos públicos de igual y distinta jurisdicción.

Con respecto a la articulación pública-privada, los diferentes enfoques e interpretación de un problema y los objetivos disímiles generan barreras que impiden un trabajo conjunto a lo largo del proceso de las políticas turísticas.

En síntesis, el alcance de lo público en el turismo responde a las características y naturaleza de la actividad, en el sentido que se expande en todo el territorio de un destino inclusive fuera de circuitos tradicionales y muchas veces de difícil acceso. Esta situación en la cual el territorio en su totalidad se transforma en el ámbito de la práctica turística, generando efectos, desconociendo límites y jurisdicciones, requiere desde las políticas públicas un abordaje más complejo y un análisis particular.

La articulación de las políticas públicas permite la participación de los actores involucrados en el desarrollo del turismo y supone un mayor compromiso en relación a los proyectos que deben atender los problemas que dan lugar a su implementación. Otorga transparencia al proceso y lo enriquece como resultado del espíritu de colaboración entre las partes. El diseño e implementación de las políticas turísticas para el desarrollo del turismo basado en la coordinación y cooperación entre organismos públicos de igual y distinta jurisdicción y entre estos y privados, es esencial para alcanzar los objetivos establecidos para el desarrollo integral del turismo de un destino.

Cuadro N° 1: Situaciones en las que se manifiesta la articulación en el proceso de las políticas públicas relacionadas con turismo

	Articulación institucional: dentro de un mismo organismo	Articulación interinstitucional: entre diferentes organismos misma jurisdicción	Articulación interinstitucional: entre organismos de diferentes jurisdicciones	Asociatividad: entre organismos públicos y privados
Formulación del problema	El problema puede tener una misma interpretación aunque no siempre responde a competencias de ese organismo.	Una misma situación puede asumir diferentes lecturas.	Entran en juego diferentes responsabilidades y competencias producto de las jurisdicciones intervinientes.	Suele haber mayor divorcio en cuanto a las interpretaciones de las situaciones de conflicto.
Establecimiento de la agenda	Las áreas dentro del organismo plantean diferentes prioridades producto de los objetivos que se proponen.	Cada organismo tiene agendas independientes y el problema puede asumir diferentes prioridades en cada uno de acuerdo a sus objetivos.	Cada organismo tiene agendas independientes y el problema puede asumir diferentes tonos en cada uno en función de sus competencias.	El problema pasa a formar parte de la agenda de los organismos públicos, en tanto que para los privados es un tema secundario.
Diseño de la política	Se formula desde los organismos de mayor jerarquía o peso político y suele ser una política del gobierno.	Cada organismo formula sus propias políticas aunque es necesario el aporte de los demás organismos.	Cada organismo formula sus propias políticas aunque es necesario el aporte de los demás organismos.	Se formula desde el organismo público, pudiendo recurrir a algunos recursos del sector privado.
Implementación	Necesidad de la participación de varios sectores de un mismo organismo en cuanto a disponibilidad de fondos y otros recursos.	La implementación la realiza el organismo que asume la formulación y está dispuesto a destinar fondos para ello. Aunque es posible que los otros tengan intervención específica.	La implementación la realiza el organismo que asume la formulación y está dispuesto a destinar fondos para ello.	Se implementa desde los organismos públicos aunque con participación del sector privado en diferentes medidas.
Evaluación	La evaluación la debe desarrollar el organismo que formula la política, considerando los aportes de los demás sectores.	La evaluación la debe realizar el organismo que ha asumido la implementación, considerando los aportes de los demás.	La evaluación la debe realizar el organismo que ha asumido la implementación, considerando los aportes de los demás.	La evaluación la debería realizar el organismo gubernamental, considerando la participación del sector privado.

Fuente: Elaboración propia

5. Bibliografía

- Bosch, J.L. y Merli, M.C. (2013). *Fundamentos del enfoque sistémico para el estudio del turismo*. En prensa. Neuquén: EDUCO.
- Bosch, J.L. y Merli, M.C. (2012). *Estudio para las políticas públicas del turismo y la recreación*. Neuquén: EDUCO.
- Bosch, J.L., Suárez, S.R. et al (2012). *Incidencia de la política turística en el desarrollo local y sus repercusiones socioculturales. Caso: Aluminé – Villa Pehuenía* (proyecto de investigación). Neuquén: Facultad de Turismo. Universidad Nacional del Comahue.
- Bosch, J.L., Suárez, S.R. et al (2008). *Estudio de las políticas públicas y la gestión en el proceso de desarrollo turístico recreativo de la ciudad de Neuquén* (proyecto de investigación). Neuquén: Facultad de Turismo. Universidad Nacional del Comahue.
- Bosch, J.L., Suárez, S.R. et al (2005). *Desarrollo turístico a nivel local. Construcción y articulación de las políticas y gestión en un centro turístico Norpatagónico. Caso: San Carlos de Bariloche* (proyecto de investigación). Neuquén: Facultad de Turismo. Universidad Nacional del Comahue.
- Cordero Ulate, A. (2006). *Nuevos ejes de acumulación y naturaleza. El caso del turismo*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Cravacuore, D.; Ilari, S. y Villar, A. (2004). *La articulación en la Gestión Municipal Actores y Políticas*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Graglia, E. (2004). *Diseño y gestión de políticas públicas. Hacia un modelo relacional*. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- Ilari, S. (2004). *Formulación y Gestión de Políticas Sociales*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Kliksberg, B. (2008). *Ética y Desarrollo. Ha cambiado el mapa geopolítico de América Latina*. *Publicación Universidad ISALUD*, 3, (14), 6-10.
- Kliksberg, B. (2008). *La desigualdad, el gran desafío*. *Le Monde Diplomatique*, 114.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Tamayo Sáez, M. (1997). *El análisis de las políticas públicas*. En Rafael Bañon y Ernesto Carrillo (comps.) *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- Villar, A. (2004). *Gestión del desarrollo local*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.