

# Artículos de investigación

## PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL TURISMO

YANINA ANALÍA CORBO

Licenciada en Turismo y magíster en Desarrollo  
Turístico Sustentable  
Universidad Nacional de Mar del Plata  
Argentina  
[yaninacorbo@hotmail.com]



### EXPERIENCIAS DE INTERACCIÓN PÚBLICO- PRIVADA EN LA TOMA DE DECISIONES EN TURISMO. EL CASO DEL DIRECTORIO DEL EMTUR (MAR DEL PLATA, ARGENTINA)

#### PUBLIC-PRIVATE INTERACTION EXPERIENCES IN TOURISM

---

Para citar el artículo: Corbo, Y. (2023). Experiencias de interacción público-privada en la toma de decisiones en turismo. El caso del Directorio del EMTUR (Mar del Plata, Argentina). *Turismo y Sociedad*, XXXIII, pp. 27-47. DOI: <https://doi.org/10.18601/01207555.n33.01>

Fecha de recepción: 7 de octubre de 2020  
Fecha de modificación: 27 de noviembre de 2020  
Fecha de aceptación: 22 de octubre de 2021

## DECISION-MAKING. THE CASE OF THE EMTUR BOARD (MAR DEL PLATA, ARGENTINA)

### Resumen

Todo destino turístico presenta una compleja red de actores integrada comúnmente por el Estado local, los empresarios y la comunidad. Cada uno de ellos ocupa un rol diferente en el escenario turístico y detenta distintos grados de poder para generar cambios en el territorio. Dado que el éxito del desarrollo local depende, en parte, de la interacción que se establece entre ellos, resulta oportuno conocer cómo es la participación de cada sector en los procesos de toma de decisiones y en la construcción de consensos. El objetivo del presente artículo es conocer en profundidad la dinámica del Directorio del Ente Municipal de Turismo (EMTUR) desde la perspectiva del sector privado, para intentar determinar la injerencia que tiene en la configuración de la política turística marplatense, puesto que es presentado como un espacio de decisiones compartidas entre el sector público y el sector privado local.

**Palabras Clave:** Directorio del EMTUR, Mar del Plata, asociatividad público-privada, turismo, políticas

### Abstract

Every tourist destination has a complex network of actors, commonly made up of local government, entrepreneurs and community. Each of them occupies a different role and holds different degrees of power to generate changes in the territory. As success of local development depends partly on interaction between them, it is important to know how each sector participate in the decision-making process and in the consensus building. The purpose of this

article is to know about the Directorio EMTUR's activity, from actor's perspective, to try to determine which is its interference in the configuration of Mar del Plata's tourism policy, while being presented as a space for shared decisions between the public sector and the local private sector.

**Keywords:** Directorio del EMTUR, Mar del Plata, public-private partnership, tourism, policies

## 1. Introducción

Todo destino turístico presenta una compleja red de actores integrada comúnmente por el Estado local, los empresarios y la comunidad. Cada uno de ellos ocupa un rol diferente en el escenario turístico y detenta distintos grados de poder para generar cambios en el territorio. Debido a que el éxito del desarrollo local depende, en parte, de la interacción que se establece entre ellos, resulta oportuno conocer cómo es la participación y la injerencia que cada sector tiene en los procesos de toma de decisiones y en la construcción de consensos.

Este planteo resulta aún más significativo si se trata de un centro turístico consolidado a nivel nacional e internacional, como lo es el destino Mar del Plata (Argentina). Desde fines del siglo XIX hasta el presente, la actividad turística ha sido verdadera protagonista del devenir de la ciudad, y los actores sociales asociados también. El desafío actual que atraviesa este destino gira en torno a la generación de políticas y estrategias de reconversión que incluyan la participación y el consentimiento de los actores/agentes claves del sector turístico (Barbini et al., 2011).

Desde el plano institucional, el partido de General Pueyrredon, cuya ciudad cabecera es Mar del Plata, cuenta desde 1930 con un área específica de turismo en su estructura municipal (Corbo, 2016). Con el paso del tiempo, esta ha ido incrementando su importancia jerárquica en el organigrama municipal, y actualmente reviste la condición de ente descentralizado, lo que le confiere la autarquía necesaria para autoadministrarse. Se lo denomina Ente Municipal de Turismo (EMTUR), cuya creación data de 1990 (Ordenanza n.º 7989/90).

Sus primeras funciones tenían que ver con la promoción turística en todos sus aspectos y con la planificación de las políticas turísticas, y debía coordinar su accionar con el Gobierno nacional, el provincial y el de los municipios vecinos; también debía encargarse de la prestación de servicios y de la organización y administración de los recursos turísticos genuinos. El Ente era el responsable de definir el rol futuro de la actividad turística en el desarrollo del partido, de promover la creación de productos turísticos diferenciados y de elaborar, para tales fines, la política y los planes de desarrollo para el logro de los objetivos fijados. Pero con el transcurso del tiempo estas funciones tuvieron algunas leves modificaciones, lo mismo sucedió con su estructura orgánica y funcional, que fue variando en función de lo establecido por cada gestión política.

Este proceso de jerarquización del área de turismo en el ámbito municipal ha estado acompañado de una serie de decisiones estratégicas que parecen ser una característica distintiva del destino: la incorporación de ciertos actores sociales en espacios de discusión

o participación política. Así, en las distintas figuras que adquirió el organismo público de turismo se evidencian mecanismos de consulta y convocatorias a asociaciones de fomento, empresas de transporte, clubes, representantes de hoteles y pensiones, restaurantes, casinos, entre otros gremios y profesionales (Corbo, 2016). Una particularidad del sector privado marplatense vinculado a las actividades características del turismo es que presenta un alto grado de atomización y que, si bien ha arrastrado históricas dificultades en sus intentos por asociarse a nivel horizontal/intrasectorial, su involucramiento con la actividad es muy activo (Barbini et al., 2011).

Actualmente, la inclinación por ampliar la convocatoria y la participación de otros sectores en las discusiones políticas sobre turismo se ve reflejada en el Directorio del EMTUR, que se originó formalmente a mediados de la década de los 90 del pasado siglo. Este hecho sentó precedentes a nivel nacional en lo que a interacción público-privada se refiere, puesto que constituía una iniciativa innovadora que planteaba la creación por ordenanza de un espacio para la toma de decisiones conjuntas entre los sectores público y privado de la ciudad.

Las particularidades del caso y la originalidad de la iniciativa mueven a querer indagar sobre las características de la convocatoria, la composición del Directorio a lo largo del tiempo y el funcionamiento a nivel interno-operativo, para intentar determinar su real injerencia en la configuración de la política turística marplatense, puesto que es presentado como un espacio de decisiones compartidas entre el sector público y el sector privado local.

Sobre esta experiencia en específico del Directorio del EMTUR es posible encontrar una serie de documentos científicos que han abordado el caso y que actúan como antecedentes directos del presente estudio; entre ellos pueden mencionarse los trabajos de Barbini et al. (2011), Castellucci (2011) y, fundamentalmente, el de Barbini et al. (2017). Este último presenta al Directorio como un espacio de asociación público-privada y expresión concreta de gobernanza turística local; así mismo, propone analizar las relaciones que se establecen entre los actores participantes en el Directorio del EMTUR de la ciudad de Mar del Plata y sus implicancias para un desarrollo turístico sostenible.

La investigación que aquí se presenta se desprende del proyecto titulado “Actores locales, política turística y espacio público turístico recreativo en Mar del Plata (2017-2018)”, del grupo Turismo y Sociedad<sup>1</sup>, mediante el cual se buscaba, a partir de estudios de caso, realizar un abordaje integrado del turismo en Mar del Plata desde la observación de los actores involucrados en el sector. En dicho proyecto se analizaron las implicancias de sus distintos puntos de vista y acciones en relación con dos ejes de análisis: por un lado, la definición de la política turística local y del modo de desarrollo turístico que de ella se deriva; por otro lado, la configuración del espacio público turístico recreativo local sobre la base de las apropiaciones materiales y simbólicas de estos actores, así como de los conflictos que se generan en torno a este.

El presente documento se estructura del siguiente modo: al inicio se plantea el marco teórico con los principales conceptos que refieren a la interacción público-privada en la

1 Centro de Investigaciones Económicas y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Nacional de Mar del Plata (Argentina).

toma de decisiones. Posteriormente, se enuncian los aspectos metodológicos tenidos en cuenta durante la investigación, para luego analizar en detalle los resultados en torno al caso y plantear las conclusiones generales.

El Directorio constituye un caso interesante para entender las relaciones de poder a nivel local, cómo se instalan los temas prioritarios y cuál es la orientación que se le otorga al turismo a partir de la definición de tomas de posición en un espacio que es presentado como una experiencia exitosa de decisiones compartidas entre el sector público y el privado.

## **2. Algunas visiones sobre la interacción público-privada en turismo**

Mucho se ha escrito sobre gobiernos, autoridad y legitimidad. Sin embargo, aún sigue siendo una deuda pendiente en la ciencia política profundizar en el debate acerca de los procesos de toma de decisión y la manera como el gobierno construye y desarrolla sus decisiones (Aguilar Villanueva, 1992; Schenkel & Almeida García, 2015; Velasco González, 2016).

Oszlak (1980), refiriéndose al término *política*, asegura que, debido a que es entendida como el principal ámbito en el que se definen las opciones que regulan y dan contenido a la actividad social, la administración pública no puede ser ajena a ella y debe no solo prever el involucramiento de otros agentes intervinientes, sino también adaptar su estructura a partir de medidas concretas. En esta misma línea, Díaz (1998) propone entender la política pública como un proceso social complejo, en el cual los diferentes sectores, de manera institucional y bajo determinadas relaciones de poder, adoptan cierta toma de posición con respecto a una cuestión y actúan en consecuencia. En estas afirmaciones es posible entrever que el Estado no es el único actor social con capacidad de tomar decisiones e influir en el curso de un determinado territorio. La necesidad de reconocer que la política es un proceso social complejo lleva a considerar la participación del resto de los sectores entendidos como actores con poder.

Desde hace relativamente pocos años, se comenzó a acuñar el término gobernanza como un concepto que intenta sintetizar y analizar con mayor especificidad estos planteamientos. Para Whittingham Munévar (2010), la gobernanza:

Es la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales. (p. 222).

De este modo, las interacciones entre los distintos actores estarán lógicamente basadas en sus intereses, que puestos de manifiesto permiten negociar y trabajar de manera articulada, lo que impacta positivamente en la calidad del sistema político.

Desde el enfoque del desarrollo local, Cravacuore (2006) sostiene que para alcanzar el desarrollo es preciso construir redes alternativas a las del mercado y a aquellas centradas exclusivamente en el Estado, de modo que ninguna prime sobre otra. Y afirma:

Estas relaciones requieren configurarse en un nivel amplio de acuerdos y compromiso entre los actores privados y públicos, cuyas acciones y omisiones condicionan las dinámicas territoriales del desarrollo, determinando para cada sitio una configuración particular y suponiendo que, en todo proceso local, las visiones, demandas y expectativas que los actores estratégicos llevan a la arena de negociación resultan categóricas en la articulación y definición de las políticas a ejecutar. (p. 183).

Esto no implica, pero tampoco niega, el papel relevante que sigue conservando el Estado, especialmente si se trata del nivel local, sino que corre del eje su condición de centralidad y plantea un nuevo rol más asociado al de facilitador del desarrollo, coordinador de prácticas vinculadas a la interacción con otros actores estratégicos y responsable del bien común.

Esta importancia que se asigna a las interacciones entre actores sociales se vuelve aún más relevante e indispensable cuando se hace referencia al ámbito turístico. Dada la complejidad y transversalidad del fenómeno, se requiere de un adecuado trabajo conjunto que contribuya a buscar soluciones sinérgicas y una cooperación mutua. La dinámica propia del turismo trae aparejada la necesidad de un asociativismo entre los actores del sector como una forma eficaz y eficiente de resolver problemas, mejorar la actividad y gestionar el destino. Tal como plantean Campodónico y Chalar (2010), el turismo se presenta como una herramienta importante para el desarrollo local entendido desde una visión integradora, articulada entre sus propios actores según el rol que cada uno cumpla.

Estos mismos autores retoman la idea de la complejización de funciones que asumió el Estado durante el último tiempo y el replanteo de su papel en la dinámica territorial, y establecen un nuevo orden en la gestión turística de los destinos. De este modo, las instituciones públicas, atendiendo a los cambios de mentalidad y al nuevo posicionamiento de otros actores, han cedido espacio para permitir el involucramiento de empresarios, empleados, gremios, universidades y otras instituciones. Así, se plantea que la toma de decisiones de manera conjunta brindará un mayor respaldo, eliminará o minimizará obstáculos, promoverá la sinergia en la resolución de aquellas problemáticas que individualmente serían inviables, facilitará el consenso y, por consiguiente, la viabilidad política, todo ello acompañado, en ocasiones, por la cesión de recursos y capacidades que de otro modo no podrían conseguirse. De más está decir que estos espacios de articulación tendrán éxito en la medida que todos los actores implicados obtengan algún tipo de beneficio evidente a corto o mediano plazo. Dado que implica un esfuerzo y un compromiso de cada parte involucrada, la participación real y activa se mantendrá siempre y cuando la ecuación costo-beneficio resulte positiva.

En este gran marco conceptual que agrupa las nuevas perspectivas sobre la toma de decisiones y la gestión de destinos turísticos, adquiere gran protagonismo el concepto de asociatividad público-privada, caracterizada por una estabilidad en los vínculos entre actores y una búsqueda por hacer más atractivo el destino, aumentar la productividad y mejorar la eficacia de las actividades de *marketing* y la gestión general del sistema turístico (Campodónico & Chalar, 2010). Este tipo de asociatividad puede adoptar multiplicidad de modalidades o figuras (conglomerados, cámaras, comisiones, clústeres, ligas, entre otras), y requiere de una serie de condiciones que deben darse para alcanzar exitosamente asociaciones en el escenario turístico. Según Campodónico y Chalar (2010), estas giran

alrededor tanto de las circunstancias del entorno y las características del sector privado o público para participar como de la disposición a asumir la responsabilidad adicional que se deriva de la asociación. Sin embargo, es común que los destinos turísticos carezcan de una cultura de cooperación intersectorial y de una buena comunicación entre los diferentes actores. En esta misma línea, Barbini et al. (2011) aseguran que la asociatividad, aunque sea valorada como positiva, no siempre es sencilla, puesto que suelen surgir dificultades y desigualdades para el trabajo conjunto.

Este tipo de planteamientos y supuestos pueden encontrarse en la literatura especializada asociados también a los conceptos de articulación, cooperación, colaboración o trabajo conjunto. Si bien algunos autores plantean ciertos matices y preferencias en la utilización de un concepto sobre otro, es posible afirmar que existe un común denominador entre ellos, vinculado a la importancia y necesidad de asegurar cierta participación de los actores, al reconocimiento de la mutua influencia tanto desde el plano de la toma de decisiones como desde el de la gestión y a una interrelación innegable que deviene en una mutua dependencia.

Bosch y Merli (2014) hablan de articulación público-privada y ponen especial énfasis en la complejidad y las dificultades que se presentan, generalmente, desde la definición del problema a causa de los intereses diversos que se ponen de manifiesto entre los organismos de gobierno y el sector empresarial, lo que implica negociar y establecer acuerdos para lograr avances en el proceso de toma de decisión sobre la base de objetivos compartidos. Los autores sostienen además que no siempre la articulación está presente en todo el proceso de las políticas públicas y que en ocasiones se reduce a instancias específicas que obligan a ampliar la participación desde el sector estatal para asegurar el avance en los resultados. No obstante, ello no imposibilita que se revierta la situación una vez se cumpla el objetivo o cuando la participación se convierta en un obstáculo para la concreción del objetivo inicial.

Así mismo, los autores establecen instancias de coordinación según grados de complejidad. Plantean el nivel más simple como aquel en el que se demanda información a otro actor que la posee en la instancia en la que se requiera, de modo que su participación se reduce a un insumo para iniciativas o tomas de decisión. Un nivel de complejidad mayor implicaría el desarrollo de acciones conjuntas esporádicas, pero en las cuales la articulación se debilita o desaparece cuando se ha completado el proceso de la política en cuestión o cuando no es posible avanzar. Finalmente, puede existir el caso que suponga un ejercicio permanente de la articulación materializado en políticas conjuntas programadas, consensuadas con antelación y pertenecientes a un proyecto común.

Villar (2014), por su parte, plantea que la articulación horizontal (en el interior de un mismo nivel del Estado, y entre el Estado y el sector productivo y social) debe ser considerada desde una perspectiva administrativa, pero también política, ya que la concesión de recursos, espacios y un involucramiento activo —aunque a veces con disímil grado de contribución— implica o requiere una negociación o serie de acuerdos que se traduzcan en acciones concretas. Así lo expresa el autor: “Esta horizontalidad no hace referencia a lo cuantitativo de las acciones (siempre unos harán más que otros), sino a lo cualitativo (todos hacen algo con otros y no necesariamente bajo su subordinación)” (p. 210).

En la articulación horizontal, el autor desarrolla un subtipo denominado público-privado, referido a las relaciones entre organismos estatales y no estatales (esto incluye el tercer sector y los privados), y asegura:

Este tipo de articulación demanda la formalización de los vínculos a través de una amplia gama de arreglos institucionales, desde convenios para la implementación de proyectos específicos, la conformación de instituciones públicas con participación privada y/o la creación de consejos para el tratamiento de determinadas políticas. (Villar, 2014, p. 211).

Finalmente, Villar presenta tres modalidades o tipos de articulación que es habitual hallar en los destinos turísticos:

- Por un lado, plantea las microrregiones, caracterizadas por una asociación intermunicipal, es decir, un nuevo ámbito de planificación regional de escala subprovincial, cuya principal característica es su endogeneidad, esto es, la conformación de la microrregión a partir de una lógica territorial que proviene de los actores locales (desde “abajo”), independientemente de las jurisdicciones establecidas.
- Por otro lado, menciona las agencias o los institutos de desarrollo turístico, que se constituyen en asociaciones público-privadas orientadas a la promoción del desarrollo, a planificar y conducir la actividad turística en el territorio que abarcan. Se trata de asociaciones civiles de bien público sin fines de lucro, cuya organización y funcionamiento se rigen por un estatuto propio. Además, son multiactorales, lo que significa que incluyen no solo al sector empresarial, sino también al sindical, a las organizaciones del conocimiento y a las de tipo social sin fines de lucro, como las ambientalistas.
- Por último, presenta los entes municipales mixtos de turismo, que según el autor son “organizaciones públicas que incorporan al sector privado en organismos colectivos y que tienen la función de orientar las políticas turísticas, aunque generalmente se centran en la promoción y el *marketing*” (p.218). Estos entes suelen estar compuestos por un consejo mixto integrado por las principales organizaciones gremiales empresarias y por representantes del área de turismo del municipio, pero conservan la conducción del organismo. Los modos que estos entes tienen para costearse son muy variados, aunque los más comunes son la financiación compartida en partes iguales o por medio de los aportes realizados por el sector privado mediante cánones o tasas que abonan los prestadores de servicios.

### 3. Aspectos metodológicos de la investigación

El abordaje metodológico de la investigación es de tipo cualitativo, puesto que se busca indagar las perspectivas y los puntos de vista de los actores involucrados, ya que guían y condicionan sus acciones. En el año 2018, se aplicaron entrevistas semiestructuradas a miembros del Directorio del Ente Municipal de Turismo de Mar del Plata y se realizó un análisis de contenido de la normativa de creación del Directorio y del marco regulador de su actividad.

En una primera instancia, se acudió a un informante calificado que pudiese aportar información valiosa sobre la historia y la actualidad del Directorio. El informante calificado

fue una funcionaria del EMTUR, quien cumplió funciones durante la gestión que dio inicio al primer Directorio y que actualmente participa en las reuniones como representante del Consejo Asesor. Se optó por la técnica de “bola de nieve”<sup>2</sup>, que alcanzó su saturación muestral en un total de ocho entrevistas de diez posibles, para las cuales se consideraron aquellas instituciones que figuran de manera constante en todas las ordenanzas referidas al Directorio del EMTUR. Las personas entrevistadas representan o han representado dentro del Directorio a distintos sectores vinculados a la actividad turística del destino Mar del Plata: Asociación de Agencias de Viajes; Cámara Empresaria de la Recreación; Unión del Comercio, la Industria y la Producción (UCIP); Colegio de Martilleros y Corredores Públicos; y Asociación de Mujeres de Negocios y Profesionales.

La mayoría de las personas entrevistadas formaron parte de la génesis del Directorio, y en algunos casos su participación aún continúa. Hubo solo dos entidades con las que no fue posible concretar la entrevista: la Asociación Empresaria Hotelera Gastronómica de Mar del Plata y la Cámara Textil de Mar del Plata.

Una dificultad que mencionaron algunos entrevistados al momento de solicitarles el nombre de otra persona para una futura entrevista fue la inconstancia o aleatoriedad en la elección de los representantes de ciertas instituciones designados para participar en las reuniones del Directorio. Esa sería una limitación al momento de abordar los distintos aspectos que estructuran la investigación, ya que no contarían con la suficiente información ni con las herramientas para responder en profundidad, basándose en sus experiencias, en su participación y en el pleno conocimiento de los temas discutidos.

En lo que respecta a las categorías de análisis consideradas para la confección del guion de la entrevista, se plantearon las siguientes:

- Razones u objetivos de creación del Directorio
- Instituciones convocadas y su evolución a lo largo del tiempo
- Funcionamiento y modalidad de las reuniones
- Roles y modos de participación
- Satisfacción en relación con la participación
- Temas puestos en discusión y seguimiento de las problemáticas.

Todo ello se sintetizó en una última categoría general, que refiere a las consecuencias que la existencia y las gestiones del Directorio han tenido sobre la toma de decisiones en materia turística a nivel local.

---

2 Esta técnica permite la conformación de un muestreo exponencial a partir de identificar a un primer sujeto en función de ciertas características dadas, quien posteriormente recomendará a otros sujetos para ser entrevistados, respetando las condiciones solicitadas por el investigador.

Resulta oportuno mencionar que las entrevistas devinieron en una charla abierta y espontánea en todos los casos. Esta información se complementó con un análisis de contenido del marco normativo que fue acompañando todo el proceso de puesta en marcha y consolidación del Directorio, y que será desarrollado a continuación.

### **3.1 Menciones sobre el Directorio en la normativa local**

La primera ordenanza que menciona la figura del Directorio es la número 10209/95. En ella se establece que los miembros del Directorio del Ente participarán “en la formulación de los planes de promoción y de las políticas turísticas, siendo además órgano de consulta indispensable en toda otra gestión que le proponga el Presidente del EMTUR — Mar del Plata” (Art. 1). Esto se mantuvo así en las subsiguientes ordenanzas: n.º 11422/97 y n.º 14412/01. A partir de la Ordenanza n.º 15121/02 se restringieron sus funciones a “órgano de consulta indispensable en la formulación de la política turística del Municipio y en toda otra gestión que le proponga el Presidente del Ente” (Art. 5).

La composición del Directorio correspondiente a cada ordenanza fue variando con el transcurso del tiempo. La primera nómina estaba compuesta por 22 miembros, entre los cuales, además de las asociaciones pertenecientes a las actividades características de la actividad, se destacan la dependencia municipal de Cultura, la de Unidades Fiscales y el director del Ente Municipal del Deporte, así como la Asociación Marplatense de Agencias de Publicidad, la Cámara de Empresarios de Punta Mogotes y Zona Sur, la Cámara Empresaria de Chapadmalal, la Cámara de Propietarios de Combis, la Cámara de Supermercados (CAMARSA), la Fundación Amigos de Mar del Plata y el Consejo Empresario de Mar del Plata. La visión de convocatoria era amplia, pero con el tiempo se fue recortando.

Actualmente, el Directorio se rige por la Ordenanza n.º 15121/02, que incluye como miembros de tal entidad al presidente de la Comisión de Turismo del Honorable Concejo Deliberante, a un representante por el Departamento Ejecutivo y a representantes de las siguientes asociaciones, cámaras y otras entidades: Asociación de Agencias de Viajes del Sudeste Argentino (AAVISA); Asociación Empresaria Hotelera Gastronómica de Mar del Plata y Zona de Influencia; Asociación de Mujeres de Negocios y Profesionales de Mar del Plata “Victoria Ocampo”; Cámara de Administradores de Propiedad Horizontal de la Provincia de Buenos Aires; Cámara Empresaria de la Recreación (CER); Cámara de Empresarios de Balnearios, Restaurantes y Afines de la Costa de Mar del Plata (CEBRA); Cámara Textil de Mar del Plata; Colegio de Martilleros y Corredores Públicos—Departamento Judicial Mar del Plata; Unión del Comercio, la Industria y la Producción (UCIP); y Fundación de la Bolsa de Comercio. Cabe aclarar que, si bien el sector privado está representado por asociaciones que podrían ser catalogadas como del tercer sector, se las considera como actores del sector privado porque reúnen a asociaciones comerciales y gremiales, por consiguiente, defienden los intereses del sector empresarial.

Complementariamente existe el Consejo Asesor, compuesto por un representante de todas aquellas instituciones y/o entidades de la ciudad y del sector que soliciten integrarlo. Su participación se restringe a la manifestación de su opinión en las reuniones, pero sin injerencia en la toma de decisiones. En la actualidad está integrado por la Universidad

Nacional y las universidades privadas que dictan la carrera de Turismo en la ciudad, por la Asociación de Guías y el Colegio de Profesionales en Turismo.

En la ordenanza original se establece y se mantiene hasta el día de hoy que tanto los miembros del Directorio como los de la Comisión Asesora ejercerán sus funciones *ad honorem*.

### **3.2 Caracterización del Directorio desde la perspectiva del sector privado**

El Directorio del EMTUR es definido por los miembros que lo integran como un cuerpo colegiado de representantes de las principales instituciones vinculadas al sector privado turístico de la ciudad<sup>3</sup>, que participan *ad honorem* en las reuniones mensuales convocadas por el Ente Municipal para intervenir en la toma de decisiones en torno a cuestiones que tienen que ver fundamentalmente con la promoción, el *marketing* y/o la difusión del destino Mar del Plata. Un hecho que llama la atención es que los entrevistados no tienen clara la diferencia entre la razón de ser del EMTUR (organismo público) y los objetivos específicos del Directorio:

Una de dos: o el EMTUR tiene plata para hacer promoción, o bueno, que desaparezca, porque no tiene sentido. (Entrevistado E)

Así mismo, aunque en menor medida, los entrevistados reconocen al Directorio como un espacio para interactuar con otras instituciones, lo que les permite conocer las problemáticas del resto de los sectores que componen el escenario turístico local.

En lo que respecta a los orígenes y al devenir del Directorio, los entrevistados mencionaron que a principios de la década de los noventa del pasado siglo, cuando todavía funcionaba la Secretaría de Turismo a nivel local, existía un Consejo Asesor integrado por la Cámara de la Recreación, la Asociación Empresaria Hotelera Gastronómica de Mar del Plata, la Asociación de Agentes de Viajes del Sudeste Argentino (AAVISA), el Colegio de Martilleros y Corredores Públicos y la Universidad Nacional de Mar del Plata, representada por un docente o responsable de la carrera de Turismo. Según los entrevistados, fueron esas mismas instituciones las que reclamaron a los candidatos a intendente de las elecciones de 1995 y luego ante el Honorable Concejo Deliberante la creación del Ente Municipal de Turismo<sup>4</sup>, junto con la designación formal de un Directorio dentro de este, tras advertir la necesidad de trabajar en forma conjunta para lograr una visión de ciudad que fuera independiente del gobierno de turno.

En ese mismo año se creó el EMTUR y posteriormente el Directorio, que absorbió al primigenio Consejo Asesor y amplió la convocatoria a otras instituciones. Si bien los impulsores lograron su cometido, aseguran que no fue una tarea fácil convencer a las autoridades políticas de crear el Directorio, porque era visto como una cesión de poder. En palabras de dos entrevistados:

3 Algunos lo denominan también sector empresario o comercial.

4 Como ente descentralizado, por fuera de la órbita de la Administración central, regido por sus propias autoridades y con la posibilidad de formar parte del gabinete municipal.

La creación del Directorio generó conflictos políticos... Al generar un Directorio le estábamos sacando poder a la persona que manejaba, al político de turno, y, por ende, a esa dependencia. No podemos hacer lo que nosotros queremos como políticos, primero hay que consultar al Directorio, hay que consensuar... Pero, por otro lado, ese Directorio le ayuda al funcionario de turno, sobre todo para ir a pelear cosas, porque no es lo mismo un funcionario que lleva un Directorio atrás. (Entrevistado B)

En esta idea del Directorio, plantearon a quienes iban a ser los intendentes la necesidad de que la política turística se discutiera “mitad por mitad”: desde las necesidades políticas del Estado y las necesidades reales de la ciudad. (Entrevistado D)

A su vez, los entrevistados destacaron recurrentemente lo innovador que fue pensar un Directorio que habilitase un canal de participación del sector privado en la toma de decisiones del sector público. Según estos pioneros, esta fue la primera experiencia en todo el país y la región, lo que llevó a su presidente a brindar charlas en diferentes destinos del territorio nacional por ser considerado un ejemplo para replicar en otras localidades y provincias:

Creo que fue el primero. Fue muy consultado y se hicieron varios posteriormente en el país, con la forma que nosotros teníamos. Fue como innovadora la idea. (Entrevistado B).

La primera gestión del nuevo Ente durante el Gobierno municipal de Elio Aprile estuvo a cargo de Carlos Patrani y Carlos Piglia, ambos provenientes del sector empresarial. Tanto es así que en dos ocasiones hablaron del “negocio público turístico” haciendo referencia a la tarea que tenían por delante para asumir y gestionar. Estos dos referentes dirigieron el Ente y el Directorio por casi doce años y manifestaron sostener una clara desvinculación de la política partidaria del momento.

Según el testimonio de los entrevistados, las primeras reuniones fueron multitudinarias, con una convocatoria amplia y abierta a las instituciones de la ciudad vinculadas directa o indirectamente con el turismo. Con el paso del tiempo, la asistencia fue mermando y a la vez se incorporaron nuevas entidades de tipo profesional no gremial. En ese momento, el presidente del Ente decidió establecer una diferenciación entre el Consejo Asesor y el Directorio.

Entre las primeras acciones del Directorio se destacan el diseño de un Plan de *Marketing* para la ciudad, la creación del Bureau de Congresos y Convenciones, la concientización ante las autoridades municipales sobre la necesidad de impulsar un plan maestro o plan estratégico para la ciudad en su conjunto, la recuperación del Festival Internacional de Cine, la creación del área de investigación dentro del Ente para contar con datos confiables, la sistematización de la información turística y la profesionalización del organismo público de turismo.

Posteriormente, se sucedieron dos cambios de gobierno a nivel municipal y, con ellos, dos estilos de dirigir el estado local. Por un lado, una gestión de corte vecinalista, que planteó en sus ocho años de mandato la idea de *ciudad sustentable*, calidad de vida y acercamiento al residente. Según consta en otros estudios (Corbo, 2020), durante ese periodo existió un fuerte vínculo de cercanía y confianza entre el presidente del Ente Municipal de Turismo

y el intendente, lo que ubicó al área en un lugar de privilegio, aunque no necesariamente libre de críticas por parte de otros sectores en relación con el uso de los fondos públicos, por ejemplo (Barbini et al., 2018).

La siguiente gestión era la que se encontraba vigente al momento de realizar la investigación, y tenía la peculiaridad de contar con una alineación política partidaria en sentido vertical completa: durante cuatro años, los niveles nacional, provincial y municipal estuvieron gobernados por el mismo partido político; ello le generó al territorio local algunos beneficios, así como también condicionamientos externos que algunos entrevistados mencionaron como “bajada de línea”, fundamentalmente desde la provincia. En relación con el área de turismo, el Ente estuvo signado por la turbulencia, ya que poco después de asumir el cargo, el presidente del EMTUR fue acusado por presuntas irregularidades (después fue sobreesido), por lo que fue apartado de sus funciones. A él le sucedió su vicepresidente durante unos pocos meses, y luego ocupó el cargo una profesional que no terminó su mandato en tiempo y forma, ya que antes de las siguientes elecciones renunció y en su lugar quedó el vicepresidente que la acompañó.

Hasta aquí se presenta un panorama que actúa como marco para comprender algunas de las menciones que los entrevistados señalaron y que luego se analizarán.

En lo que respecta a los roles y modos de participación, se puede advertir que existen distintas instancias de participación. Primero está el denominado Comité Ejecutivo, Consejo Consultivo o mesa chica, que se reúne semanalmente con el presidente del Ente para tratar temas en profundidad, sobre todo aquellos relacionados con acciones promocionales u otras cuestiones que surjan y que tengan que ver con la coyuntura de la actividad, como se indica a continuación:

Ahí se analizaba todo lo que era actividad promocional: qué íbamos a hacer, cómo lo íbamos a hacer, a dónde íbamos a ir, qué destinos teníamos que tocar, a dónde apuntábamos, qué información necesitábamos. (Entrevistado B)

En estas reuniones participan “los que están más vinculados a la actividad”, que suelen ser convocados por el presidente del Ente. Las instituciones participantes mencionadas por los entrevistados son la Cámara de la Recreación; la Asociación Empresaria Hotelera Gastronómica de Mar del Plata; la Asociación Argentina de Agencias de Viajes y Turismo Mar del Plata y Sudeste (AEVYT); el Colegio de Martilleros y Corredores Públicos; la Unión del Comercio, la Industria y la Producción (UCIP); la Cámara de Empresarios de Balnearios, Restaurantes y Afines (CEBRA); la Cámara Textil de Mar del Plata; Mar del Plata Conventions & Visitors Bureau y la Bolsa de Comercio de Mar del Plata. Las reuniones tienen un carácter más bien operativo y de toma de decisiones.

Cada institución designa a un titular y a un suplente para que la representen. Según afirman los entrevistados, cuando se trata de instituciones características del sector suelen ser elegidas siempre las mismas personas (no hay rotación en el interior de la asociación). Estos representantes tienen asignada la posibilidad de un voto, y el *quorum* se alcanza con la modalidad de “la mitad más uno”.

Luego están las reuniones de Directorio, que tienen una periodicidad mensual y a las que asisten los mismos participantes que se mencionaron anteriormente más algunas otras instituciones y aquellas entidades que conforman el Consejo Asesor, de carácter más de tipo profesional. En este caso, el perfil de las reuniones es informativo y, si bien el Consejo Asesor también es consultado, según los propios entrevistados no tiene la misma injerencia en la toma de decisiones, porque el Directorio fue creado con la lógica de articulación público-privada. Esto significa que el Consejo Asesor “tiene voz, pero no tiene voto”.

Se siguen tejiendo cosas por detrás, y los que no estamos en esa mesa chica no nos enteramos de las cosas. Nos preguntamos a veces por qué esto, por qué lo otro. (Entrevistado A)

En cuanto al funcionamiento y a la modalidad de las reuniones, así como a su convocatoria y organización, últimamente se advierte cierta desprolijidad o inobservancia en las formalidades. En sus inicios se respetaban más los procedimientos necesarios para garantizar la “seriedad” de las reuniones. Con el tiempo, según los entrevistados, eso se ha ido perdiendo.

Cuando yo trabajaba en el Ente de Turismo, era misión de la Gerencia de Relaciones Institucionales labrar las actas, enviarlas a los miembros del Directorio para su aprobación y enviar el orden del día para la reunión siguiente. Todo eso, nosotros como Universidad no lo recibimos jamás. Desde que estuvo la gestión con el intendente Pulti y Pablo Fernández, es todo más bien informativo. Desconozco si con los miembros del Directorio hay un trato preferencial. (Entrevistado A)

Hay un orden del día. El presidente va exponiendo lo que se hizo, lo que se va a hacer. Los miembros del Consejo Asesor hablamos poco... Y en algún momento no es que se abra el debate, pero naturalmente los preguntones de siempre, que son tres o cuatro, levantan la mano, aunque sean los que ya saben todo, porque ellos se reúnen una vez por semana, entonces ahí ponen en evidencia si hay alguna discrepancia o acuerdo, y después el cierre de la reunión es nada... firmamos la asistencia y nada más. (Entrevistado A)

El EMTUR tiene la obligación de hacer el acta de las reuniones de Directorio mensual. Teóricamente tendrían que pasar el acta, tendrían que mandarla por *mail* para que nosotros no perdamos tiempo, la leamos y, si queremos hacer alguna corrección o alguna objeción, la mandemos por *mail* para que la corrijan y la vuelvan a mandar, o en su defecto para discutirlo en la reunión, pero ya previo a la lectura. Ahora no nos leen las actas de las reuniones anteriores. Eso es una obligación. (Entrevistado E)

Vamos a ver con qué nos encontramos. (Entrevistado E)

Te describo las últimas... La presidenta actual tiene muy buen manejo de las situaciones y de lo que se habla en el Directorio, a veces inclusive soslayando temas o no incluyéndolos en el orden del día. (Entrevistado A)

En lo que respecta a la regularidad o continuidad de las reuniones, se advierte una marcada disconformidad entre los entrevistados por las modalidades adoptadas en los últimos años,

ya sea por la intermitencia de las reuniones o por los cambios de fecha a último momento, a pesar de tratarse de citas consensuadas y agendadas de antemano.

Durante la gestión de Pablo Fernández no se hacían mensualmente [las reuniones de Directorio] y era como una escribanía: dar fe de lo que ellos te decían que habían hecho. No había ninguna intervención. (Entrevistado A)

En relación con la última gestión, esto expresó uno de los entrevistados:

Nosotros tenemos un día fijo para tener las reuniones. No puede ser que después digan: “No, la pasamos del miércoles al jueves” o “Ay no, hoy no porque tengo reunión con...”. Yo te acepto que por ahí tengas que hacer algún cambio, pero una vez o dos. Ya se ha tornado normal. (Entrevistado E)

Otro reclamo recurrente entre los miembros del Directorio está vinculado a las decisiones que son tomadas previamente por las autoridades y luego son informadas sin estar sujetas a debate. Los entrevistados sostienen que sería deseable una mayor transparencia en torno a los temas que se tratan en las reuniones.

En la mayoría de los casos nos cuentan lo que ya hicieron. Por ahí nos hacen alguna consulta, pero ya es medio como dirigido. (Entrevistado E)

Si hacen lo que quieren estando [presenciando las reuniones], imagínate si no estamos... Nos damos cuenta después o tenemos las pruebas después. (Entrevistado E)

En relación con la última gestión, esto expresó uno de los entrevistados:

Hoy la agenda la está marcando la provincia. [Y] la Presidencia, todo lo que puede hacer es lo que la provincia le determina que haga en cuanto al criterio político que le conviene. No tienen [poder de] decisión porque no tienen plata. (Entrevistado A)

Eso ha ocasionado que el interés y el entusiasmo por participar en las reuniones, así como la asistencia a estas, se hayan visto reducidos en el último tiempo, aunque las instituciones fundadoras siguen participando.

En las [primeras] reuniones de Directorio había mucha puntualidad, no faltaban... y lo hacían *ad honorem*... Daban de su tiempo de ocio o quitándoselo al negocio para discutir las políticas (...). Lo que veo ahora... tengo una mala opinión de las decisiones políticas que se toman... Me parece que malgastan el recurso público de una manera exagerada. Y me cuesta mucho en las reuniones [a las] que asisto a veces escuchar cuestiones y ponencias y decir: “Qué pérdida de tiempo y energía... Cómo están afectando a las personas que confían en que les van a solucionar sus problemas”. (Entrevistado D).

Así mismo, se observa que las reuniones, sobre todo las del Comité, no están exentas de complejidades, peleas y discusiones:

Como en todos lados, estaban los que llevaban la voz cantante, los que generaban opinión y los que armaban la oposición en el café de enfrente antes de venir a la reunión. Había de todo. Y había gente que acompañaba a veces para acá, a veces para allá. (Entrevistado C)

Las decisiones se toman dentro de este ámbito y se discuten, porque, ojo... no son simples las reuniones... se pelean muchísimo por cualquier cosa, pero no por el bien de una institución... estamos peleando por Mar del Plata. (Entrevistado B)

Por último, y como ya se indicó, los principales temas que se someten a discusión son, en primer lugar, los vinculados a la promoción del destino, y, en segundo orden, los relacionados con la rendición de cuentas, la asignación y el manejo de fondos públicos, principalmente aquellos que surgen de la tasa de Seguridad e Higiene y conforman el Fondo de Promoción Turística. Dicho Fondo se trata de una sobretasa que los miembros del Directorio decidieron pagar de manera voluntaria con el fin específico de promocionar la ciudad en mercados emisores. Los entrevistados que representan al sector empresarial aducen que, en los últimos tiempos, el dinero que ingresa en concepto de Fondo de Promoción Turística en realidad no está siendo destinado para el fin para el que fue creado.

Decidimos las distintas instituciones generar un fondo afectado al turismo, para lo cual se hizo una ordenanza que se presentó en el Concejo Deliberante aumentando la tasa de Seguridad e Higiene en un 10 % (...) Nosotros poníamos los fondos y cuando se cobraban tenían que venir directamente al EMTUR, así nosotros podíamos planificar una acción promocional durante todo el año, con un fondo muy importante que hoy es de 120 millones de pesos. Pero no lo recibimos. Lo que pasa es que hay emergencia económica. (Entrevistado B)

El único error que tuvimos ahí fue que tendríamos que haber manejado los fondos que la municipalidad destina, para no tener los problemas que normalmente tenemos, que son destinados a otras cosas. (Entrevistado B)

Nosotros fuimos a poner la cara para conseguir eso y hoy nos agarran y nos dicen: “¿Viste?... Me sacaste el 10 % y eso ¿dónde está ahora? Lo gastan en otra cosa”. (Entrevistado B)

Otros temas que se dialogan en las reuniones y que fueron mencionados por los entrevistados, aunque con menor grado de desarrollo, son algunas problemáticas en torno a las licitaciones de las unidades turísticas fiscales, problemas de uso de espacios públicos y tránsito, falta de datos fehacientes sobre la contribución del producto bruto turístico, la calidad de los servicios y, particularmente a partir de 2010, una serie de acciones que contribuyeron a lo que hoy se conoce como “Ley de Ordenamiento de Feriados y Fines de Semanas Largos”.

Sobre la base de lo anterior, y rescatando algunas otras citas de los entrevistados, se puede inferir cuáles son, efectivamente, las consecuencias que las discusiones en el interior del Directorio tienen sobre las políticas turísticas locales o incluso en las políticas generales del municipio.

Se advierte que el Directorio actúa como asesoría en materia turística no solo para el presidente del Ente, sino también para el intendente, a pesar de que esta “ayuda” no sea siempre bien entendida o aceptada:

Creo que lo fundamental es transmitirles a los funcionarios de turno qué es lo que tenemos que hacer, porque a veces ellos no están en el tema puntual específico del turismo. Un intendente tiene muchísimos temas que analizar y que manejar, entonces también le sirve a ese intendente tener un grupo colegiado que tenga buena información. (Entrevistado B)

El Directorio es lo mejor que le puede pasar a un funcionario, porque lo va a cuidar, lo va a respaldar, lo va a ayudar... Después de que asumen en el puesto, pasa un año y medio... Primero somos enemigos del funcionario, hasta que se empiezan a dar cuenta [de] que nosotros somos una ayuda para ellos y que estamos en la misma frecuencia. Queremos que esto crezca, que funcione. (Entrevistado B)

También las discusiones y decisiones que se toman en el Directorio se ven como un respaldo a la gestión, aunque en ocasiones funcionan como una auditoría:

Es un reaseguro para la gestión del funcionario. Es una manera de decir: “Yo esto lo consulté con ustedes, y lo que sale por consenso es difícil dar marcha atrás”. (Entrevistado A)

El Directorio es como un chaleco antibalas para los funcionarios. (Entrevistado E).

Sirvió mucho para reforzar una gestión y también, de una manera u otra, sirve mucho para controlar una gestión. (Entrevistado B)

Sin embargo, en todo momento queda claro que la decisión final y la máxima responsabilidad las tiene el presidente del Ente, así se ratifica que el Directorio no es otra cosa que un órgano de carácter consultivo, no necesariamente vinculante.

El presidente es el responsable, es el que toma las decisiones y el responsable políticamente. (Entrevistado B)

Era una gestión pública mixta, con decisión y firma de política pública, pero con injerencia directa de los privados (...) Por supuesto que el presidente del Ente tenía la obligación de contemporizar eso y lo político. (Entrevistado D)

Los integrantes del Directorio tienen “entre comillas” capacidad vinculante en todas aquellas cuestiones que tengan que ver con la ejecución presupuestaria de la promoción, publicidad, difusión, *marketing*, etcétera. (Entrevistado C).

#### 4. Conclusiones

La presente investigación centra su atención en la experiencia del Directorio como ámbito de concertación público-privada para la determinación de políticas turísticas en el partido de General Pueyrredon. Tal como se planteó en la introducción, las particularidades del caso y la originalidad de la iniciativa motivaron a querer conocer su dinámica interna y cómo

ha ido evolucionando la convocatoria a las instituciones de la ciudad desde el sector público. El Directorio se constituye como un escenario para entender las relaciones de poder a nivel local, establecer temas prioritarios, definir tomas de posición y la orientación que se le otorga al turismo desde un espacio que es presentado como una instancia de decisiones compartidas entre el sector público y el privado.

Es evidente que desde sus inicios prevalece en el Directorio la idea de la gestión conjunta. Sin embargo, no puede afirmarse que se trate de un ente mixto puro, por cuanto no existe un aporte económico directo, aunque la sobretasa creada para el Fondo de Promoción Turística actúe como una especie de financiación externa o indirecta. Podría afirmarse que se trata de un híbrido entre los entes mixtos y las agencias de desarrollo, ya que desde el sector público se abre la participación a organizaciones del conocimiento y sociales sin fines de lucro.

En lo que respecta a su historia y devenir, es posible advertir tres grandes periodos. Uno inicial, más fiel a la idea original de Directorio, con una importante participación de las instituciones del sector privado y una amplia convocatoria a instituciones vinculadas al turismo de manera indirecta. Posiblemente esto se haya visto favorecido por la procedencia empresarial de los primeros funcionarios políticos a cargo del Ente, lo que les otorgaba una visión muy particular para gestionar el sector público desde la lógica del mercado. En este sentido, resulta lógico que la impronta que le dieron a su gestión haya estado muy ligada al *marketing*, a la profesionalización del Ente, a la informatización de la información y a la generación de estadísticas, todo lo cual se vio favorecido además por la desvinculación que manifestaron tener respecto de la política partidaria del momento.

Luego de ese primer periodo, devino el segundo gran momento, que duró ocho años, tiempo en el cual, si bien se advirtió la promoción de una idea deseable de ciudad desde la gestión municipal, esto no se vio reflejado en el área del turismo. Las acciones realizadas durante esta gestión fueron duramente criticadas por los miembros del Directorio debido a la falta de participación e inclusión y, en ocasiones, por las discontinuidades en el funcionamiento del Directorio. Esta falta de convocatoria a las reuniones permite suponer una indiferencia con respecto al rol del Directorio como órgano de consulta indispensable.

En el último periodo analizado, a pesar de observarse mejoras en cuanto al diálogo y a la escucha a las instituciones, la participación aún se ve reducida a meros intercambios de información, ya que la política municipal está fuertemente condicionada desde fuera por los lineamientos que “bajan” desde la provincia, lo que no permite maniobrabilidad a nivel local. En este sentido, se trataría de las instancias de coordinación más básicas, vinculadas a la obtención de información proveniente de otros sectores para utilizarla como insumo, o del desarrollo aislado de alguna acción o intervención consensuada que pronto puede perder fuerza.

En cuanto a la convocatoria y participación en las reuniones de Directorio, estas han variado. Al respecto, se observó una amplia concurrencia en sus inicios, lo que dificultaba la operatividad de las reuniones debido a la masividad; pero luego se evidenció una deserción de instituciones que no tenían interés en participar porque no advertían cuáles eran los beneficios de su participación.

A esto se suma, sobre todo en estos últimos años, la problemática expresada por los entrevistados respecto a la menor regularidad de las reuniones, lo que genera una creciente falta de interés por parte de algunas instituciones por participar en estas y atenta contra el propósito de “espacio de discusión”.

Sin embargo, en todos los casos se destacan como meritorias la existencia y la continuidad del espacio, así como también la idea que inspira su creación, pues se advirtió con cierta premura la importancia de involucrar en determinadas decisiones a los distintos actores sociales del escenario turístico marplatense.

Desde el Estado, parece jugar un rol importante la idea de contar con el respaldo del sector privado. Así, ciertas determinaciones políticas se plantean como producto del trabajo conjunto, aunque solo se corresponde a aquellas decisiones que comparten un horizonte común o sobre las que se advierten beneficios mutuos. En este sentido, el ejemplo de la sobretasa destinada a la promoción llegó incluso a formalizarse mediante normativa municipal. Cuando las negociaciones no alcanzan niveles de acuerdo aceptables, pueden generarse incluso obstáculos por parte de uno de los sectores no beneficiados.

Por su parte, las razones que justifican la participación de las instituciones del sector empresarial por momentos parecen deberse a un acto desinteresado, que busca un beneficio para el destino en general. Sin embargo, se dejó en evidencia en reiteradas oportunidades que su involucramiento persigue, fundamentalmente, un beneficio sectorial.

Esto último se encuentra muy ligado tanto a las características personales de los representantes de las instituciones como a la visión y al compromiso individuales asumidos para con el Directorio. De las entrevistas se infiere que, en la mayoría de los casos, los miembros activos son aquellas personas que desde hace décadas representan a una misma institución o, a lo sumo, a otra a la cual también pertenecen. De modo que, si bien de manera recurrente afirmaron que no importa quién sea el que esté representando a la institución, claramente la actitud que cada uno de ellos asume para llevar adelante las reuniones, la experiencia con la que cuentan y su constancia en la participación son aspectos claves y determinantes para el eficaz funcionamiento del Directorio.

En este sentido, también se advierte la injerencia desigual que se da entre los que participan de manera selectiva en las reuniones de comité semanales y aquellos que solo reciben información de forma pasiva en las reuniones mensuales, de modo que se observan distintos grados de poder en la toma de decisiones. Por las declaraciones y ciertos posicionamientos de los entrevistados, se supone que las personas entrevistadas son quienes efectivamente participan en esa “mesa chica”. En contraste con la particularidad del sector privado turístico marplatense, que se caracteriza por su alto grado de atomización, se advierte que aquellos que en realidad se involucran de manera activa y desean participar en la toma de decisiones en torno al turismo local son muy pocos. Estos, a su vez, conforman una red informal de relaciones que complejiza el entramado político.

Respecto a los temas que se discuten, si bien la ordenanza otorga potestad al Directorio para tratar aspectos referidos a la formulación de la política turística del municipio, en la práctica, las discusiones se limitan a temas promocionales, dado que es lo que le interesa

fundamentalmente al sector privado, por sus repercusiones a nivel comercial. En definitiva, existe una carencia en lo concerniente a discusiones referidas a temas estratégicos, basados en puntos críticos y con una mirada a largo plazo. Dichas exigencias focalizadas en temas de promoción permiten inferir una distorsión acerca de la finalidad última del Ente Municipal de Turismo.

En cuanto a las consecuencias que las discusiones dentro del Directorio tienen sobre la política turística, aunque estas son tenidas en cuenta por las autoridades locales, no es posible hablar de poder compartido o igualitario. En última instancia, el Estado no ve reducida de manera significativa —aunque sí condicionada— su libertad de decisión y su margen de acción. Se trata, entonces, de decisiones de carácter no vinculante.

Por último, respecto a los documentos normativos, se concluye que la convocatoria a las instituciones fue cambiando y se redujo gradualmente a mayores niveles de especificidad. Así mismo, es interesante mencionar que, a pesar de que las ordenanzas no establezcan muchas especificaciones acerca de las funciones del Directorio u otro tipo de información sobre su organización y funcionamiento interno, sí se ha mantenido a lo largo de los años la consideración del Directorio como órgano de consulta. Por tal razón, deberán asegurarse los mecanismos necesarios que permitan garantizar al menos que la opinión del sector privado sea escuchada.

Sobre la base de la tipología establecida por Bosch y Merli (2014), la experiencia particular del Directorio se ubicaría en un nivel de complejidad intermedio, que establece que las instancias de coordinación devienen en acciones conjuntas esporádicas y que la articulación se debilita cuando se ha completado el proceso, ante una decisión política particular, o bien cuando no es posible avanzar. En términos de lo planteado por Campodónico y Chalar (2010), podría afirmarse de todos modos que existe asociatividad público-privada en el Directorio, ya que hay una estabilidad en los vínculos entre actores y una búsqueda por hacer más atractivo el destino, mejorar la eficacia de las actividades de *marketing*, aumentar la productividad y mejorar la gestión general del sistema turístico.

La construcción de políticas implica conocer, comprender y complementar las lógicas que poseen el Estado y el sector privado. No resulta inteligente negarlas por el antagonismo que en ocasiones presentan. La negociación, la capacidad de escucha y la actuación conjunta aparecen como la mejor solución en los tiempos que corren. Tal como se afirmó anteriormente, no resulta sencillo asegurar y mantener la asociación público-privada a pesar de que sea considerada deseable.

De cara a futuras investigaciones, este estudio podría complementarse con el análisis de la perspectiva de los representantes del poder estatal dentro del Directorio (funcionarios políticos y el miembro del cuerpo legislativo) y profundizar en los perfiles de las personas/instituciones que no forman parte del núcleo duro del entramado político, aunque participen en las reuniones de Directorio (haciendo referencia al resto de los miembros y a los representantes del Consejo Asesor).

El caso del Directorio del EMTUR es un ejemplo de ello, aunque esté plagado de aciertos y desaciertos. Independientemente de estas desavenencias, será siempre recordado como

una de las primeras experiencias innovadoras de articulación público-privada en un destino que no podía ser menos. El hecho de haber trascendido las distintas gestiones desde su creación hasta la actualidad da cuenta de su importancia y consolidación. Ningún político que asuma el gobierno se animará a desandar este camino.

## Referencias

Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *La hechura de las políticas públicas* (Colección Antologías de Política Pública. Segunda antología). Miguel Ángel Porrúa.

Barbini, B., Cacciutto, M., Castellucci, D. I., Corbo, Y. A., & Roldán, N. G. (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. *Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo*, 9(1), 57-69. <https://bit.ly/3IAp8bU>

Barbini, B., Cacciutto, M., Castellucci, D. I., Cruz, G., Corbo, Y. A., & Roldán, N. G. (2018). Medios de comunicación, turismo y gobernanza turística en Mar del Plata. *Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo*, 16(2), 103-117. <https://bit.ly/3kyKu1h>

Barbini, B., Cacciutto, M., & Cruz, G. (2017). Turismo y gobernanza: implicancias para un desarrollo sostenible. El caso del Ente Municipal de Turismo de Mar del Plata, Argentina. En G. Cruz Jiménez (Coord.), *Turismo y gobernanza. ¿En dónde estamos? Aproximaciones teóricas y empíricas* (pp. 65-78). Universidad Autónoma del Estado de México. <https://bit.ly/3XWdA8E>

Bosch, J. L. & Merli, M. C. (2014). La articulación en el proceso de las políticas públicas del turismo. *Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo*, 12(1), 59-73. <https://bit.ly/3KfCK8u>

Campodónico, R. & Chalar, L. (2010). *Contribución a los estudios de asociativismo como herramienta del desarrollo turístico local*. Comunicación presentada en el VI Seminario de Pesquisa em Turismo do MERCOSUL. Saberes e fazeres no turismo: Interfaces, Universidade de Caixas do Sul, Caxias do Sul, Brasil. <https://bit.ly/3SCrtYE>

Castellucci, D. I. (2011). *Acción colectiva y turismo: análisis del tejido socioinstitucional turístico de Mar del Plata*. Comunicación presentada en el Encuentro Internacional de Turismo, Condet, Mar del Plata, Argentina. <https://bit.ly/3Y0LXeK>

Corbo, Y. (2016). Evolución histórica del organismo público de turismo local. El caso Mar del Plata. En A. Muñoz & G. Guijarro (Eds.), *Memorias del VII Congreso Latinoamericano de Investigación Turística. Responsabilidad y ética del turismo para la preservación del patrimonio natural y cultural* (pp. 454-457). Pontificia Universidad Católica del Ecuador. <https://bit.ly/3xSUIIH>

Corbo, Y. (2020). Las relaciones intergubernamentales en el ámbito turístico argentino. Aportes al caso Mar del Plata. *El Periplo Sustentable*, (39), 190-207. <https://doi.org/10.36677/elperiplo.v0i39.11570>

Cravacuore, D. (2006). La articulación de actores para el desarrollo local. En A. Rofman & A. Villar (Comps.), *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate* (pp. 183-198). Espacio Editorial, Universidad de Quilmes y Universidad Nacional de General Sarmiento.

Díaz, C. (1998). El ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción. En J. C. Venesia (Comp.), *Políticas públicas y desarrollo local*. FLACSO, Centro de Estudios Interdisciplinarios y Fundación Instituto de Desarrollo Regional. <https://bit.ly/3KFTKeO>

Oszlak, O. (1980). *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas* (Serie Estudios Cedec, vol. 3, n.º 2). Centro de Estudios de Estado y Sociedad. <https://bit.ly/3xRef0D>

Schenkel, E. & Almeida García, F. (2015). La política turística y la intervención del Estado: el caso de Argentina. *Perfiles Latinoamericanos*, 23(46), 197-221. <https://bit.ly/4lu3RJs>

Velasco González, M. (2016). Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 14(3), 577-594. <https://bit.ly/41tAkQs>

Villar, A. (2014). La articulación horizontal en la gestión de los destinos turísticos. En N. Wallingre & A. Villar (Comps.), *Gestión de municipios turísticos. Instrumentos básicos de acción* (pp. 209-223). Editorial Universidad Nacional de Quilmes.

Whittingham Munévar, M. V. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista Análisis Internacional*, (2), 219-235. <https://bit.ly/3IvIY87>

### **Marco normativo**

Municipalidad del Partido de General Pueyrredon, Departamento Deliberativo. (8 de noviembre de 1990). Ordenanza n.º 7989. Boletín Municipal 1352. <https://bit.ly/3m6eJxh>

Municipalidad del Partido de General Pueyrredon, Departamento Deliberativo. (1995). Ordenanza n.º 10209.

Municipalidad del Partido de General Pueyrredon, Departamento Deliberativo. (1997). Ordenanza n.º 11422.

Municipalidad del Partido de General Pueyrredon, Departamento Deliberativo. (6 de diciembre de 2001). Ordenanza n.º 14412. Boletín Municipal 1681. <https://bit.ly/3KCwKNE>

Municipalidad del Partido de General Pueyrredon, Departamento Deliberativo. (30 de diciembre de 2002). Ordenanza n.º 15121. Boletín Municipal 1749. <https://bit.ly/3kz4n8r>