



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

Décimo Segunda Promoción

**Colaboración público-privada en el ámbito del turismo: capacidades
institucionales en Partnernariados Institucionalizados de Gestión Turística
Local. Un estudio de casos argentinos.**

Nicolás E. Russo - N° de Legajo: 27544675

Buenos Aires, Junio de 2015

Director: Dr. Adrián Darmohraj

Agradecimientos

A mi Director de Tesis, Adrián Darmohraj, por haberse interesado en el tema, por sus valiosos aportes y rigurosas correcciones.

A las personas que desinteresadamente accedieron a ser entrevistadas para este trabajo, especialmente en Ushuaia y Tandil, quienes pusieron sus miradas, experiencia e información al servicio de la investigación.

A todos aquellos que se interesaron genuinamente en la investigación, ofreciendo sus conocimientos, opiniones, inquietudes y críticas, los cuales me motivaron a seguir indagando en la materia.

A Liliana, Micaela y Mariana, sin cuya generosidad y constante apoyo esta tesis no hubiese sido posible.

Finalmente a mis padres, quienes me inculcaron el valor de la dedicación, la perseverancia y la pasión para lograr las metas que uno se propone.

A todos ellos va dedicado este trabajo.



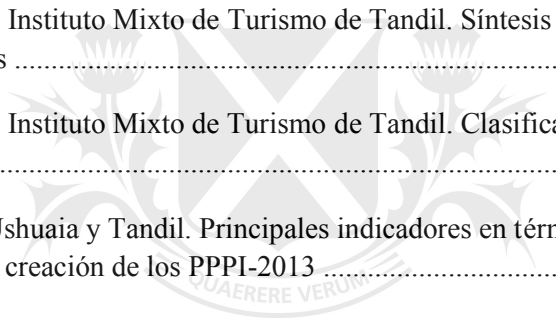
Universidad de
San Andrés

Índice

Agradecimientos	2
Resumen.....	7
Abstract	8
Introducción	9
Capítulo 1. Estado del Arte y Marco Conceptual.....	13
1.1 El Estado del Arte	13
1.1.a. La emergencia de los Partenariados Institucionalizados como una tipología de colaboración público-privada propia de la gobernanza	13
1.1.b. PPPIs y actividad turística a nivel de los destinos locales.....	21
1.1.c. El desempeño de los PPPIs.....	24
1.1.d. Las capacidades institucionales de los PPPIs	27
1.2. Marco Conceptual	29
1.2.a. La emergencia de los PPPIs en el ámbito del turismo	29
1.2.b. Las capacidades institucionales de los PPPIs de Gestión Turística Local	35
1.2.b.1. Las reglas de juego.....	36
1.2.b.2. Desarrollo Organizacional del PPPI de Gestión Turística Local	41
1.2.b.3. La red de relaciones establecida entre los miembros del PPPI y la que éste mantiene con otros actores relevantes vinculados a la actividad turística	44
1.2.c. El desempeño de los PPPIs: orientación hacia resultados	46
Capítulo 2. Metodología de Investigación	49
2.1. Pertinencia, motivación y aportes del estudio	49
2.2. Enfoque metodológico	50
2.3. Justificación de la elección de los casos de estudio	50
2.4. Justificación de la delimitación del período temporal bajo estudio	51
2.5. Objetivos de la Investigación	52
2.5.a. Objetivo principal.....	52
2.5.b. Objetivos específicos.....	52
2.6. Técnicas utilizadas	53
2.7. Entrevistas. Selección de informantes.....	53
2.8. Operacionalización de conceptos	54
Capítulo 3. Análisis aplicado	58
3.1. Presentación de los casos	58
3.1.a. Confederación Agencia de Desarrollo Ushuaia /Ushuaia Bureau.....	58
3.1.b. Instituto Mixto de Turismo de Tandil	61

3.2. Las Reglas de Juego	64
3.2.a. Reglas de Juego de importancia para el establecimiento y funcionamiento del Ushuaia Bureau y del Instituto Mixto de Turismo de Tandil	65
3.3.a. Jerarquía de la normativa: creación a nivel de Ordenanza Municipal	68
3.2.b. La figura legal adoptada: ¿derecho público o derecho privado?	69
3.2.c. Mecanismos de representación de los actores del sector Privado: actores corporativos de gran representatividad junto a actores con intereses microsectoriales	69
3.2.d. El esquema de financiamiento: fuente de discusiones entre actores públicos y privados ...	71
3.2.e. Grado de precisión de la normativa: vacíos y zonas grises que generan confusiones en los actores	73
3.2.f. Compromiso de la normativa con la <i>accountability</i> : una cuestión pendiente	74
3.3. Desarrollo Organizacional.....	76
3.3.c. Objetivos y Funciones: entre la especialización y las funciones amplias.....	76
3.3.b. Órganos de Representación y Gobierno: un dilema entre representatividad y operatividad que da lugar a reglas informales.....	79
3.3.d. Producción y transmisión de información para el control: una carencia que afecta la legitimidad del PPPI.....	81
3.3.e. Disponibilidad de recursos humanos y físicos: entre la mirada eficientista y las necesidades organizacionales.....	82
3.3.f. El Presupuesto.....	83
3.4. Relación entre actores	87
3.4.a. La red de relaciones establecidas entre los actores miembro: una red con vocación de consenso a pesar de los diferentes intereses	87
3.4.b. Relación con Organismos municipales sectoriales: entre la falta de articulación y las fronteras difusas entre las funciones de los unos y los otros	89
3.4.c. Relación con Órganos gubernamentales de nivel superior encargados de las políticas turísticas: un vínculo clave presente en distintos niveles de intensidad	90
3.5. Hacia una clasificación de las capacidades institucionales	92
3.6. Una necesaria reflexión sobre la relación existente entre capacidades institucionales y crecimiento de la actividad turística a nivel local	96
Capítulo 4. Conclusiones.....	98
Limitaciones de la investigación	102
Hacia una agenda de investigación en la materia.....	103
Capítulo 5. Recomendaciones para la acción	105
Referencias Bibliográficas	110
Listado de Entrevistas Realizadas	123
Anexos.....	124

Índice de Tablas y Figuras

Tabla 1. Indicadores de capacidades institucionales de los PPPI de Gestión Turística Local	57
Tabla 2. Municipios de Ushuaia y Tandil. Perfil turístico	64
Tabla 3. La dimensión "Reglas de Juego" en perspectiva comparada	75
Tabla 4. Recursos transferidos al Ushuaia Bureau por parte del Municipio de Ushuaia, con variación interanual. 2006-2013	84
Tabla 5. Presupuesto devengado del Instituto Mixto de Turismo de Tandil y Dirección de Turismo Municipal, con variación interanual. 2008-2013.....	85
Tabla 6. La dimensión "Desarrollo Organizacional" en perspectiva comparada	86
Tabla 7. La dimensión "Relaciones entre Actores" en perspectiva comparada	92
Tabla 8. Ushuaia Bureau e Instituto Mixto de Turismo de Tandil. Síntesis de las principales capacidades institucionales	93
Tabla 9. Ushuaia Bureau e Instituto Mixto de Turismo de Tandil. Clasificación de capacidades institucionales.....	94
Tabla 10. Municipios de Ushuaia y Tandil. Principales indicadores en términos de crecimiento de la actividad turística. Año de creación de los PPPI-2013	97
	
Figura 1. Capacidades institucionales de los PPPI de Gestión Turística Local. Aportes teóricos a la construcción del concepto	29
Figura 2. Llegada de turistas internacionales a Argentina, con variación interanual. 2000-2013.....	31
Figura 3. Cantidad de PPPI de Gestión Turística Local existentes en Argentina, por año. 2000-2013	32
Figura 4. Cantidad de PPPI de Gestión Turística Local, por funciones que asumen. En porcentaje del total. 2013.....	34
Figura 5. Esquema analítico para el estudio de las capacidades institucionales de los PPPI de Gestión Turística Local.....	46
Figura 6. Instituto Mixto de Turismo de Tandil. Cantidad de asociados por actor privado de representación corporativa miembro. 2013	70
Figura 7. Ushuaia Bureau. Cantidad de asociados por actor privado de representación corporativa miembro. 2013	70

Listado de abreviaturas

AOCA	Asociación Argentina de Organizadores y Proveedores de Exposiciones y Congresos
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CAT	Cámara Argentina de Turismo
CCE	Comisión de las Comunidades Europeas
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
DAC	Comité de Ayuda al Desarrollo
EVyTH	Encuesta de Viajes y Turismo de los Hogares. Mintur
FEMP	Federación Española de Municipios
IMTT	Instituto Mixto de Turismo de Tandil
Indec	Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina
Infuetur	Instituto Fueguino de Turismo
Inprotur	Instituto Nacional de Promoción Turística
Mintur	Ministerio de Turismo de la Nación Argentina
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMT	Organización Mundial del Turismo
PPP	Partenariado Público-Privado
PPPI	Partenariado Público-Privado Institucionalizado
SIET	Sistema de Información y Estadística Turística
SGT	Secretaría General de Turismo de España

Resumen

En Argentina, la adopción de *Partenariados Público-Privados Institucionalizados (PPPIs) de Gestión Turística Local* es promovida como una buena práctica municipal dada su potencialidad para estimular el crecimiento de la actividad turística a partir de la participación del sector privado en el diseño e implementación de políticas públicas relativas al turismo. Sin embargo, muy pocos estudios se han focalizado en el desempeño de dichos PPPIs o en las capacidades necesarias para favorecerlo.

En dicho marco, el presente trabajo constituye un estudio exploratorio-descriptivo de tipo cualitativo sobre las capacidades institucionales de los PPPIs de Gestión Turística Local necesarias para favorecer su desempeño en términos de generación de productos, resultados e impactos. A partir de un análisis comparativo de dos casos, la Confederación Agencia de Desarrollo Ushuaia Bureau y el Instituto Mixto de Turismo de Tandil, el estudio se focaliza en la identificación y descripción de las reglas de juego que estructuran el accionar del PPPI, el desarrollo organizacional necesario para gestionar la colaboración, así como la red de relaciones entre actores. Los hallazgos permiten sostener que las tres dimensiones de capacidad institucional identificadas están articuladas entre sí, y aun cuando se observan distintos grados de desarrollo para cada una de ellas, se encuentran presentes en los dos casos estudiados.

Como resultado del estudio se llegó a la conclusión de que si bien la colaboración público-privada a nivel local y en el ámbito del turismo es un hecho concreto, ella resulta compleja dada la cantidad de actores involucrados y sus diferentes intereses. El establecimiento de reglas de juego que definan roles claros y equilibren participación y aporte económico de los actores es central para ordenar intereses públicos y privados. La figura legal escogida posee una fuerte incidencia sobre el funcionamiento organizacional del PPPI. Finalmente, disponer de capacidades relacionales es fundamental para resolver diferencias entre actores y establecer vínculos de alta intensidad con actores externos al PPPI cuya colaboración es relevante para el cumplimiento de las funciones asumidas.

Abstract

Local Tourism Institutional Public-Private Partnerships (IPPPs) are promoted in Argentina as a best practice in local governance given their potential to stimulate tourism growth by private sector participation in tourism policies. However, few studies have focused on the capacities or the performance of that type of collaborative arrangements.

The main purpose of this qualitative, exploratory and descriptive research is to identify and describe the main institutional capacities of Local Tourism IPPPs that enhance their performance in terms of outputs, outcomes and impacts. Through a comparative case study of two Local Tourism IPPPs in Argentina, Confederación Agencia de Desarrollo Ushuaia Bureau and Instituto Mixto de Turismo de Tandil, the study identifies three dimensions of institutional capacity: the rules of the game; the organizational development needed to manage collaboration; and the network of public and private actors. The findings suggest that the three dimensions are interrelated, and both cases show different levels of institutional capacities along the identified dimensions.

This research shows that even when the growth of public-private collaboration in tourism at the local level in Argentina is indisputable, collaboration is quite complex given the type of stakeholders involved and their vested interests. In that context, the setting of rules that determine clear roles for Partnership members and balance economic contribution with stakeholder participation seems to be crucial to align public and private interests. The Legal Form chosen to perform collaboration has a major impact on organizational performance. Good relational skills are key to building consensus among members of the IPPP and to establishing strong links with provincial and national-level actors whose cooperation is relevant for the achievement of Partnership goals.

Introducción

A partir del año 2002, cuando se generaron en Argentina condiciones de mayor competitividad turística¹ que favorecieron un incremento del turismo receptivo internacional e interno, una creciente cantidad de municipios adoptó esquemas de colaboración público-privada bajo la figura de *Partenariado Público-Privado Institucionalizado (PPPI) de Gestión Turística Local*². La adopción de un PPPI supone, como advierte Ysa (2009: 31), que ambas partes, sector público y sector privado, se vinculen a través de una nueva estructura *ad-hoc* donde comparten un proyecto. En otras palabras, se crea una nueva organización compuesta por el municipio y el sector privado para diseñar y/o implementar políticas públicas turísticas de nivel local.

Los Partenariados Público-Privados Institucionalizados se constituyen como una de las formas más estables de colaboración en el marco de lo que en este trabajo se definirá como gobernanza. La gobernanza señala una forma de gobernar menos jerárquica y más cooperativa, caracterizada por el hecho de que los actores públicos y privados frecuentemente intervienen y colaboran en la formulación e implementación de políticas públicas, en una relación equilibrada de poder, incentivando relaciones de corresponsabilidad (Mayntz, 2000; Mendoza y Vernis, 2008: 37).

A su vez, esta forma de colaboración entre lo público y lo privado es promovida como una *buena práctica* de gestión local desde organismos nacionales e internacionales sectoriales³. Ello en virtud de su potencialidad para favorecer el crecimiento de la actividad turística a través de una mayor participación y financiación del sector privado en funciones tales como la planificación, el apoyo a la comercialización, la capacitación y la promoción turística, dados los habituales déficits de recursos y capacidades que suelen afectar a los municipios en un marco de intensa competencia global (Darmohraj, 2011).

No obstante lo anterior, la literatura advierte que la institucionalización de la colaboración público-privada, en cuanto incluye diversos actores con intereses, objetivos y lógicas de acción diferentes, constituye en la práctica un proceso complejo, no exento de dificultades y desafíos que afectan su desempeño y culminan en muchos casos con el

¹ Como señalan el Ministerio de Turismo de la Nación Argentina (2010) y la Cámara Argentina de Turismo (2005, 2009).

² En lo respectivo a este trabajo, el término local se utiliza como sinónimo de municipal.

³ Entre dichos Organismos se destacan la Organización Mundial del Turismo, (2001, 2002), el Ministerio de Turismo de la Nación Argentina (2011) y la Federación Española de Municipios y Secretaría General de Turismo de España, (FEMPT y SGT, 2008).

fracaso de la colaboración. En dicho contexto, y a pesar del creciente interés que ha suscitado la colaboración público-privada en el ámbito del turismo, los estudios existentes en la materia aún no han ahondado suficientemente en la cuestión de las capacidades institucionales necesarias para favorecer el desempeño de los PPPIs de Gestión Turística Local.

En virtud de lo anteriormente citado, esta investigación se propone responder, a partir de un enfoque exploratorio-descriptivo, la siguiente pregunta de investigación: **¿Cuáles son las principales capacidades institucionales de los PPPIs de Gestión Turística Local necesarias para favorecer el desempeño de los mismos?**

Si bien existen diversos criterios o indicadores para medir el desempeño, este estudio se enfoca en lo referido a la generación y logro de productos, resultados e impactos, criterios que la mayoría de los autores concuerdan son los más relevantes para justificar la creación y el mantenimiento de los PPPIs en el tiempo.

El análisis se focaliza en la identificación y descripción de las capacidades institucionales de los PPPIs de Gestión Turística Local a través de tres dimensiones (Pando, 2006): a) las reglas formales e informales que estructuran el accionar de dichos PPPIs y definen los intereses y restricciones de los actores; b) el desarrollo organizacional necesario para gestionar la colaboración; y c) la red de relaciones que se establece entre los actores públicos y privados integrantes del PPPI, así como la que éste mantiene con otros actores externos relevantes para el cumplimiento de sus propósitos. Como advierte Darmohraj (2011: 33) estas tres dimensiones se encontrarían vinculadas entre sí, permitiendo identificar, en este caso, el nivel de desarrollo de capacidades institucionales de los PPPIs de Gestión Turística Local necesario para la obtención de productos, resultados e impactos significativos que favorezcan el crecimiento de la actividad turística en el destino local.

Cabe señalar que el crecimiento de la actividad turística local será entendido en este estudio como el incremento en la cantidad de arribos de visitantes en un municipio determinado, de forma anual o en un período de tiempo determinado, lo que favorece la generación recursos y divisas (en el caso del turismo receptivo internacional), mejora la ocupación hotelera, fomenta la creación de empleo en forma directa e indirecta y promueve la inversión directa, entre otros efectos positivos que contribuyen al desarrollo sustentable de dicho municipio.

Motiva esta investigación la actual relevancia del turismo como actividad económica tanto a nivel global, nacional y local, así como la creciente presencia de los PPPIs de Gestión Turística Local en Argentina. En ese contexto, y dada la escasa existencia en la literatura de marcos conceptuales y estudios empíricos que aborden dichos esquemas de colaboración, se requiere de análisis que echen luz sobre la cuestión y permitan mejorar la comprensión de los mismos.

A partir del planteo general de la problemática y de las inquietudes de investigación, el trabajo se propone como objetivo principal identificar y describir las principales capacidades institucionales de los PPPIs de Gestión Turística Local necesarias para favorecer el desempeño de los mismos. Para ello, y con un fin instrumental (Stake, 1995), se abordan como casos de estudio la Confederación Agencia de Desarrollo Ushuaia, más conocida como Ushuaia Bureau⁴ y el Instituto Mixto de Turismo de Tandil.

Observando los más de treinta y cinco PPPIs de Gestión Turística Local existentes en Argentina en la actualidad, se presentan marcados claroscuros, siendo complejo establecer casos de desempeño indiscutiblemente exitosos en términos de los criterios adoptados. En dicho marco de restricción, los casos de estudio seleccionados se caracterizan por representar municipios en los cuales el turismo se constituye como una actividad económica relevante, por disponer de una trayectoria lo suficientemente extensa como para observar efectos de su intervención en el marco de cambios contextuales y políticos, y por registrar, de forma más o menos continua, productos, resultados y/o impactos significativos sobre la actividad turística local.

En virtud de la observación y el análisis de los casos, el trabajo procura generar un marco conceptual que ahonde, desde una mirada equilibrada entre la lógica de lo público y lo privado, en la comprensión del fenómeno de los PPPIs y que puedan ser un aporte no sólo para el turismo, sino también para otros ámbitos de política pública. Del mismo modo, se propone elaborar recomendaciones para la acción orientadas a mejorar el diseño e implementación de los esquemas de colaboración estudiados, así como esbozar posibles líneas de investigación a futuro que permitan profundizar en la materia.

⁴ Es preciso destacar que la denominación legal del PPPI se ha visto modificada dos veces en el transcurso del tiempo, siendo actualmente Confederación Agencia de Desarrollo Ushuaia. Dado que coloquialmente se la sigue refiriendo por su denominación previa, Ushuaia Bureau, en el marco de este trabajo utilizaremos esta última.

La presente tesis consta de cinco capítulos. El capítulo 1 está dedicado a la base teórica de la investigación. En primer lugar se presenta el Estado del Arte, en el cual se revisa la literatura existente procurando poner en diálogo diversos cuerpos de teoría relevantes para el estudio, entre los que se destacan los estudios sobre gobernanza, colaboración público-privada, desarrollo del turismo, desempeño y capacidades. Teniendo en cuenta lo anterior, en el Marco Conceptual se elabora un cuerpo argumental para comprender las capacidades institucionales de los PPPIs de Gestión Turística Local a través de tres dimensiones: las reglas de juego que establecen el marco de oportunidades y restricciones para los actores; el desarrollo organizacional necesario para gestionar la colaboración; y la red de relaciones establecida entre los actores miembro del Partenariado, así como entre éste y actores externos relevantes para el cumplimiento de sus objetivos.

En el capítulo 2 se definen los objetivos de la investigación y se explicitan la pertinencia, motivación y aportes de la misma. Asimismo, se describen y justifican la estrategia metodológica adoptada, los instrumentos de obtención de datos utilizados, así como los criterios para la selección de los casos de estudio. Finalmente, se operacionalizan conceptos y se presentan indicadores cualitativos de los niveles de capacidad institucional.

El capítulo 3 se enfoca en el análisis aplicado, identificando y describiendo, desde una perspectiva comparada, las principales capacidades institucionales que favorecen el desempeño de los PPPIs estudiados. Para ello en primer lugar se presentan los casos de estudio, el Ushuaia Bureau y el Instituto Mixto de Turismo de Tandil, luego se desarrollan tres secciones en función de las dimensiones de capacidad institucional antes definidas, para finalmente reflexionar sobre la conexión existente entre capacidades institucionales y crecimiento de la actividad turística a nivel local.

El capítulo 4 presenta las conclusiones del trabajo, las cuales intentan responder la pregunta de investigación y objetivos planteados, así como trazar posibles líneas de investigación a futuro.

Por último, en el capítulo 5 se proponen recomendaciones para la acción, orientadas a favorecer el diseño y la implementación de las colaboraciones público-privadas estudiadas.

Capítulo 1. Estado del Arte y Marco Conceptual

1.1 El Estado del Arte

La impronta innovadora que supone la emergencia de los Partenariados Público-Privados Institucionalizados de Gestión Turística Local en Argentina lleva al tratamiento de la temática desde cuatro cuerpos de literatura que se procuran poner en diálogo.

En primer lugar, se estudia exhaustivamente la literatura existente en torno a los Partenariados Público-Privados en general, y en particular los Institucionalizados, entendidos éstos como uno de los esquemas más intensos de colaboración que surgen en el marco de la gobernanza. Dada la creciente importancia que ha ganado la gobernanza como tema de estudio y debate académico, se inicia la sección presentando los principales conceptos, enfoques y debates en torno al tema.

Posteriormente, el análisis se enfoca en las principales perspectivas en torno a la emergencia de los PPPIs en el ámbito de la actividad turística, promovidos como una alternativa válida para la gestión de los destinos turísticos locales.

En tercer lugar, y dada la aparente complejidad que supone el funcionamiento de los PPPIs en la práctica, se examinan los principales abordajes en relación a la cuestión del desempeño de los mismos.

Por último, se estudia la literatura referida a las capacidades, haciendo particular hincapié en aquellos enfoques que son relevantes para el desarrollo de un marco conceptual que permita analizar adecuadamente las capacidades institucionales de los PPPIs de Gestión Turística Local, los cuales incluyen actores públicos y privados con diferentes intereses, objetivos y recursos.

1.1.a. La emergencia de los Partenariados Institucionalizados como una tipología de colaboración público-privada propia de la gobernanza

En los últimos años, las sociedades se han visto inmersas en profundos cambios. Como señala Cerrillo I Martínez (2005), la globalización y la complejización de la sociedad requieren de aproximaciones plurales a los problemas, que ni los sistemas tradicionales

estadocéntricos basados en las jerarquías, ni el modelo de mercado, basado en la desregulación y privatización, son capaces de explicar.

En ese contexto, la literatura comienza a abordar el concepto de gobernanza, el cual posee raíces teóricas muy variadas: economía institucional, relaciones internacionales, gestión empresarial, estudios sobre organización, estudios del desarrollo, así como la ciencia política y las políticas públicas, motivo por el cual funciona como un concepto “paraguas” (Natera Peral, 2005: 756) aplicado a ámbitos muy diferentes.

Según Kjaer (2004: 03), el término gobernanza proviene del verbo griego *kubernan*, que significa pilotear o dirigir, y fue utilizado como sinónimo de gobierno hasta la década del ochenta. En dicha década, debido a la crisis fiscal y económica de los países desarrollados que afectaron sus capacidades estatales e institucionales (Peters y Pierre, 2005), emerge el concepto de gobernanza como algo que va más allá del gobierno, refiriéndose a un nuevo proceso o un cambio en la manera en la cual se regula una sociedad (Rhodes, 2005: 99).

Prats i Catalá (2005: 145) hace hincapié en la emergencia de la globalización como el disparador de un nuevo esquema de gobernación y regulación social. En tal sentido, señala que la globalización ha dado lugar a sociedades más complejas, dinámicas e interdependientes que en el pasado, generando transformaciones sociales que impactan en la política y la gestión pública. En la visión de dicho autor, el Estado ya no puede resolver todos los problemas y debe avanzar hacia enfoques interorganizacionales de gestión en los cuales los actores no estatales asuman funciones que antes sólo correspondían al Estado, quedando para éste la “gestión de las interdependencias” (Prats i Catalá, 2005: 148).

Siguiendo en dicha línea, Mayntz (2000) sostiene que la gobernanza indica un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes de decisión mixtas entre lo público y lo privado. De esta forma, la autora observa en la gobernanza la emergencia de un nuevo tipo de coordinación social diferente al de la jerarquía y los mercados.

Tal como señala Darmohraj (2011: 61), una vez acordada una definición de gobernanza asociada a la emergencia de una nueva forma de regulación social, empiezan a

surgir la confusión conceptual, la ambigüedad y la controversia teórica, tomando el concepto acepciones muy diversas y siendo abordado desde diferentes campos.

Organismos Multilaterales como el Banco Mundial proponen, desde un enfoque normativo, el uso de la *buena gobernanza* como un nuevo objetivo de reforma en los países del Tercer Mundo (Santiso, 2001: 05), a través de la cual se busca impulsar el establecimiento de marcos más rigurosos en el proceso de toma de decisiones y la formulación de las políticas públicas, con el fin de facilitar la legitimidad, efectividad y eficiencia de las mismas. Para ello se han identificado seis dimensiones principales de la buena gobernanza⁵: 1) voz y rendición de cuentas, lo cual incluye libertades civiles y de prensa; 2) estabilidad política; 3) efectividad en el diseño e implementación de las políticas públicas; 4) un marco legal que consagre el cumplimiento de los contratos; 5) un sistema judicial independiente que respete los derechos de propiedad; y 6) control de la corrupción.

Un enfoque relevante para este trabajo es el de la *gobernanza local*, la cual surge en el campo de los estudios de política urbana, donde las redes de participación ciudadana han adquirido un importante desarrollo con trabajos como el de Stoker (1998). En tal sentido cabe señalarse que el nivel local es el más próximo a las cada vez más exigentes demandas ciudadanas, y que en dicho marco se observa un creciente esfuerzo de los gobiernos locales por captar inversiones, las cuales buscan asentarse en los lugares que les otorguen mayores ventajas comparativas (Navarro Gómez, 2002).

Algunos autores abordan la gobernanza en el ámbito turístico. En tal sentido, Velazco Fernández (2008: 09) advierte que la gobernanza turística se justifica en cuanto la gestión de destinos turísticos precisa de esquemas diferentes al jerárquico o de mercado, dado que éste aglutina diversos sectores, diferentes niveles de gobierno e intereses opuestos que componen una unidad coherente para el destinatario de las acciones, que es el turista.

En este punto cabe plantearse hasta donde llega esa mayor implicación de los actores no gubernamentales en el diseño e implementación de políticas y por ende, el rol del Estado en las mismas. En tal sentido, Cerrillo i Martínez (2005: 15) advierte que no todas las aproximaciones a la gobernanza entienden dicho equilibrio de la misma forma.

⁵ Dichas dimensiones o indicadores han sido medidos por el Banco Mundial para 216 economías desde 1996 hasta la actualidad. Datos disponibles en: http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_countries.asp (Acceso: 10 de Septiembre de 2012).

Algunos autores como Rhodes (2005) argumentan que el gobierno ha perdido toda capacidad de gobernar, siendo la gobernanza el producto de redes autogobernadas y autorreguladas. Otros como Klijn (1998, 2005) y Kooiman (2005) reducen el rol del gobierno a uno más entre otros actores, apareciendo el concepto de las redes de políticas como ámbitos de interacción horizontal en el cual se producen las políticas.

El enfoque de redes de políticas o *policy networks* (Jordana, 2007; Klijn, 1998; Klijn y Teisman, 2002), postula que las decisiones políticas emergen de redes formadas por actores públicos y privados que confluyen en su interés en una determinada temática pública y que en ese marco interactúan en pos de conseguir los objetivos propuestos, intercambiando recursos. Las redes de política pueden ser más o menos estructuradas y se caracterizan por la interdependencia entre los actores que la conforman. Dado que más allá de dichas interdependencias los actores tienden a orientarse hacia sus propias preferencias (Klijn, 1998: 36), las interacciones en las redes tienden a ser procesos complejos e impredecibles, en los que participan una cantidad considerable de actores que poseen intereses que mudan con el tiempo.

Ante ello, Klijn (1998: 39) reconoce la importancia de la existencia y comprensión del contexto institucional, en cuanto son necesarias reglas de juego en las cuales se enmarquen acuerdos organizacionales que permitan coordinar las interacciones complejas que se establecen entre los distintos actores involucrados.

No obstante lo anterior, no todos los enfoques minimizan el rol del gobierno en relación a los actores no gubernamentales. Autores como Mayntz (2000) y Scharpf (1993) plantean que la interacción horizontal y el control jerárquico no son mutuamente excluyentes, en cuanto las redes como elementos de auto-organización son mecanismos de preparación anteriores a la toma de decisiones, que se produce de forma jerárquica. En esa línea, Mendoza y Vernis (2008: 37) se refieren a un gobierno articulador, relacional, que para cumplir dicha compleja función precisa de fuertes capacidades institucionales, en tanto Peters y Pierre (2005) sostienen que si una sociedad quiere enfrentar sus problemáticas debe existir una dirección central, y que en ese marco no puede desestimarse la capacidad del gobierno para dirigir.

En relación a la discusión planteada sobre el rol del Estado, Ruano y Cerrillo i Martínez (2002 y 2005 en Darmohraj, 63) entienden que la perspectiva de la gobernanza no

significa negar el papel del Estado, sino que implica comprender más acabadamente el rol y comportamiento de los actores no gubernamentales en la producción y resultados de las políticas públicas, lo cual es relevante en el marco de este estudio.

Dadas las distintas formas de entender la gobernanza, este trabajo se centra principalmente en los enfoques de gobernanza surgidos de la ciencia política y las políticas públicas (Mayntz, 2000; Kooiman, 2005; Rhodes, 2005; Peters y Pierre, 2000; Kjaer, 2004; Mendoza y Vernis, 2008). Desde esa mirada, la gobernanza señala una forma de gobernar menos jerárquica y más cooperativa, caracterizada por el hecho de que los actores públicos y privados intervienen y frecuentemente colaboran en la formulación e implementación de políticas públicas en una relación equilibrada de poder, incentivando relaciones de corresponsabilidad (Mayntz, 2000; Mendoza y Vernis, 2008: 37). En el marco de lo anteriormente citado, varios investigadores (Ysa, 2004; Klijn, 1998) ubican a los Partenariados Público-Privados como una fórmula de colaboración propia de la gobernanza, y particularmente adecuada a nivel local/municipal.

Como advierte Darmohraj (2011), los gobiernos municipales no escapan a la redefinición conceptual y política del papel del Estado, y por otra parte se ven afectados por recurrentes déficits de recursos y capacidades. En ese marco, y desde un enfoque neo-institucionalista, el autor entiende que los Partenariados Público-Privado podrían constituirse en una alternativa válida para la creación de reglas de juego en los municipios, facilitando el acceso a fuentes de financiamiento y complementando capacidades organizacionales que en muchos casos los anteriores no disponen (2011: 50).

Por su parte, los estudios sobre colaboración público-privada a nivel local, abordados desde el enfoque del *Collaborative Management* o Gestión Colaborativa (Agranoff y McGuire, 2003) señalan que, en el marco de la globalización, las ciudades tienen cada vez más influencia en la economía y el desarrollo económico local. Por dicha razón, los gobiernos locales precisarían interactuar con el sector privado y la sociedad civil para alcanzar sus objetivos económicos y políticos, generando nuevos arreglos institucionales, entre los que se destacan los consorcios, concejos, las redes, las coaliciones y los Partenariados.

A pesar del creciente interés académico y práctico que recibe, la revisión de la literatura muestra que el término Partenariado Público-Privado se utiliza de forma ambigua,

con diferentes significados, clasificaciones y usos en varios contextos (Petersen, 2011). El Libro Verde sobre la colaboración Público-Privada y el Derecho Comunitario en Materia de Contratación Pública y Concesiones (CCE, 2004), arroja luz sobre este tema al enfocar los Parteneriados desde la perspectiva de las administraciones públicas e identificar dos tipologías de PPP: los Contractuales y los Institucionalizados, siendo éstos últimos aquellos sobre los cuales se orienta la presente investigación.

En el Parteneriado Contractual, el sector público tiene por objetivo desarrollar un bien o servicio y encarga a un tercero (habitualmente un privado) su producción, lo cual se materializa a través de un contrato para un proyecto específico, en el cual la organización pública lidera el proyecto, definiendo los objetivos así como los resultados que desea obtener. Este modelo es particularmente habitual para gestión de infraestructuras o servicios, como por ejemplo la salud y las telecomunicaciones (Ysa, 2009).

Por su parte, el Parteneriado Institucional, como enfatizan Esteve, Ysa y Longo (2012: 837), supone un mayor grado de intensidad en la colaboración, dado que implica que las organizaciones participantes creen una nueva organización participada (habitualmente en la esfera del derecho privado, aunque no excluyentemente), orientada en pos de objetivos comunes y respetando los intereses de los participantes a través de estructuras más planas y en red.

Si bien existe un abundante cuerpo de literatura que se enfoca en los PPP Contractuales y sus potenciales beneficios, como la Nueva Gestión Pública (CLAD, 1998), la teoría de los Costos de Transacción (Williamson, 1985) o la teoría de las redes de política ya abordada, las características de los PPP Institucionalizados no han sido estudiadas suficientemente desde la literatura de políticas públicas. La literatura enfocada en los PPPIs proviene principalmente del campo del Management, a partir del tratamiento de los *joint ventures* y otras alianzas estratégicas (Esteve e Ysa, 2010), sin detenerse demasiado en las especificidades del sector público.

No obstante lo anterior, la literatura aborda una serie de desafíos a tener en cuenta en la implementación de PPPIs que la experiencia empírica ha hecho predecibles (Rodal, 1993; Mohr y Spekman, 1994; Boase, 2000, en Ysa: 2004; Saz-Carranza, Ysa y Esteve, 2009). En primer lugar, la existencia de diferencias entre organizaciones públicas y privadas, como la racionalidad política versus la económica, el cortoplacismo versus el

largo plazo, así como la multidimensionalidad del sector público versus la uniformidad del privado. Por otra parte, el riesgo de que las organizaciones de la sociedad civil que se integren en dicho esquema de colaboración pierdan su independencia, atraídas por una mayor participación e influencia. Finalmente, la generación de autoridad sin responsabilidad, al otorgar a los actores privados capacidades cuasi gubernamentales, sin a cambio asumir la corresponsabilidad de los resultados obtenidos. Por todo lo anterior, existe un cierto consenso en la literatura sobre las dificultades que entrañan, en la práctica, el diseño y la implementación de PPPIs a nivel local (Ysa, 2004; Metcalfe, 2012).

No obstante la autoridad compartida -o coparticipación- y la financiación conjunta – o cofinanciación- se presentan como elementos distintivos de los PPPIs, la literatura coincide en que no existe un modelo uniforme y deseable de PPPIs, sino que los mismos varían de acuerdo a las necesidades, el entorno e incluso las circunstancias políticas, económicas y sociales de cada momento y lugar (OMT, 2000, 2003; FEMP y SGT, 2008).

Cabe en este punto destacar que el surgimiento de las colaboraciones público-privadas a nivel local estudiadas es en parte influenciado por la literatura referida al desarrollo local, principalmente a partir del abordaje de las Agencias e Institutos de Desarrollo Económico Local. Si bien existen diferentes miradas en torno al concepto y los alcances del desarrollo local, la OCDE y la CAF entienden que “el objetivo del desarrollo local es construir las capacidades institucionales y productivas de un territorio definido, con frecuencia una región o municipalidad, para mejorar su futuro económico y la calidad de vida de sus habitantes” (2012: 11). En dicho contexto, postulan que para alcanzar los objetivos de desarrollo local es necesaria la articulación entre actores públicos y privados a través de organizaciones especializadas, flexibles y con un grado razonable de autonomía del gobierno municipal.

Surgen en el marco de dicho enfoque las Agencias e Institutos de Desarrollo Económico Local, los cuales si bien muestran un alto grado de heterogeneidad en cuanto denominaciones, alcances, composición, funciones y formas legales que asumen, parecieran realizar en común ciertas actividades. Entre ellas, según Villar (2007), se destacan: a) la muestra de los atractivos del territorio para captar inversión externa; b) la generación, organización y oferta de información relevante para los actores participantes; c) asesoramiento, orientación y asistencia técnica especializada a empresas y otros actores

socioeconómicos en temas de desarrollo económico y mercado, así como para la formulación y evaluación de proyectos.

Dada la aparente cercanía conceptual existente entre dichas figuras y los PPPIs que se estudian en este trabajo, cabe preguntarse sobre los vínculos, similitudes y diferencias entre ambos conceptos, siempre observándolos en perspectiva turística. Las principales similitudes radican en el alcance, que es de nivel local o municipal; en los propósitos, ya que en ambos casos son un medio para el crecimiento y el desarrollo económico del territorio local definido; y en cuanto son organizaciones que incluyen actores públicos y privados, enfrentan las lógicas tensiones existentes entre actores con diferentes intereses, recursos y lógicas de acción.

Entre las principales diferencias se observa, en primer lugar, que las Agencias e Institutos tienden a ser especializados funcionalmente, mientras que aun cuando varios PPPIs son especializados, existen otros que asumen funciones amplias o integrales en materia turística. Por otra parte, una de las funciones prioritarias de las Agencias e Institutos consiste en brindar asistencia y asesoramiento directo a los empresarios locales en sus proyectos, lo cual no se observa en casi ningún PPPI en el ámbito del turismo en Argentina. Finalmente, el rol del Estado en dichas Agencias e Institutos tiende a ser preponderante, cuando en los PPPIs, si bien con diferencias según los casos, se observan esquemas más compensados entre lo público y lo privado.

Si bien los casos de estudio abordados en este trabajo parecen tener una impronta de los enfoques de desarrollo local, cabe señalar que hay otros PPPIs que no necesariamente obedecen a dicha mirada. Por tal motivo, se entiende que el concepto de PPPI en el ámbito del turismo trasciende el de una Agencia o Instituto de Desarrollo Económico Local e incluye otros esquemas de colaboración institucionalizada que quedan fuera de la órbita de los anteriores.

Para finalizar, es preciso advertir que si bien el territorio ha ganado atención como “[...] ámbito de articulación entre las problemáticas sociales, políticas, productivas, ambientales y de recursos” (Martínez Nogueira, 2003: 02) y se constituye como un “espacio de construcción de proyectos colectivos, ciudadanía y satisfacción de necesidades” (Blanco y Gomá, 2002:01) que las concepciones tradicionales tienen dificultades en abordar, surgen voces críticas al establecimiento de los PPPIs a nivel local.

En tal sentido, algunos señalan el “enanismo institucional” (Ramíó, 2009: 16) de ciertos municipios para ingresar en fórmulas de colaboración con privados que muchas veces los superan en magnitud o capacidades, mientras que otros advierten sobre la potencial “captura” del Estado municipal (Martínez Nogueira, 2000: 49), por parte de ciertos grupos de interés, en este caso el sector privado turístico local, que en muchos casos dispone de una capacidad financiera y de recursos en general que supera a la del propio municipio.

1.1.b. PPPIs y actividad turística a nivel de los destinos locales

Como señala la Organización Mundial del Turismo⁶, en las últimas décadas el turismo ha experimentado un continuo crecimiento, convirtiéndose en uno de los sectores económicos con mayor dinamismo en el mundo, representando una de las principales fuentes de ingresos y empleo, especialmente en países en vías de desarrollo.

A nivel internacional, a 2013 la actividad turística (de forma directa, indirecta o inducida⁷) aporta el 9% del PBI y genera alrededor del 10% de los puestos de empleo. Su aporte para los países menos desarrollados es particularmente significativo, en cuanto supone el 6% de las exportaciones de los mismos⁸.

En Argentina también se ha observado un marcado crecimiento de la actividad. Cuando a partir del año 2002, y debido al aumento del tipo de cambio real se generaron mayores condiciones de competitividad turística por precio, el ingreso de turistas extranjeros comenzó a crecer por encima del promedio global mundial. En ese marco, y aun cuando en 2013 se ha registrado una caída interanual en el arribo de turistas extranjeros, la Argentina se posiciona a nivel continental, según un estudio de la OMT (2013), como el quinto país con más llegada de turistas, detrás de EE.UU., Canadá, México y Brasil.

⁶ La Organización Mundial del Turismo (OMT o *UNWTO*), nacida en 1970, es un Organismo especializado de las Naciones Unidas, constituyendo la principal Organización Intergubernamental en el campo del turismo, con 155 países miembro.

⁷ La OMT considera como efectos o impactos económicos directos del turismo aquellos que son generados por empresas, establecimientos y sector público en respuesta directa a la demanda turística. Los indirectos se entienden como todos aquellos que se producen en otros rubros económicos que sirven a los directos, mientras que los inducidos se comprenden como aquellos generados en distintos rubros por empleados de empresas turísticas (Frechtling, 2013)

⁸ Mayor información sobre la creciente incidencia del turismo como actividad económica global disponible en: <http://www2.unwto.org/es/content/por-que-el-turismo> (Acceso: 25 de Junio de 2014).

Por su parte, el turismo interno⁹ también ha registrado un significativo crecimiento en los últimos años. Como señala la Encuesta de Viajes y Turismo (EVyTH)¹⁰, entre 2006 y 2012 se ha observado un incremento del 45,5% en el flujo de turistas argentinos que vacacionan dentro del país, alcanzando en 2013 los 30 millones de turistas. En relación al crecimiento del turismo interno debe mencionarse que ese incremento es en parte producto de los efectos positivos generados a partir de la política de ordenamiento de feriados que procura la desestacionalización de la demanda turística¹¹, conformando un nuevo perfil de turista nacional, que opta cada vez con más frecuencia por tomarse vacaciones fuera de las temporadas tradicionales y por períodos más cortos de tiempo.

Cabe señalar que existen diferentes disciplinas y perspectivas a través de las cuales entender y estudiar el fenómeno turístico, dada la complejidad de los elementos que lo forman (OMT, 1997: 45). En tal sentido, y tal como advierten Ritchie, Sheehan y Timur (2008), los estudios en turismo reciben aportes de disciplinas tales como la geografía, la antropología, la ciencia política, la planificación urbana, el derecho, la sociología, el mercadeo, la economía y la administración de negocios, por citar algunas. En lo que respecta a este trabajo se lo considerará principalmente como una actividad socioeconómica con potencialidad de favorecer el desarrollo sostenible de un país, región o municipio, tanto en lo económico, lo sociocultural y lo ambiental, involucrando diversos sub-sectores económicos como la hotelería, el transporte, la gastronomía, y el comercio, entre otros.

En el marco de un mundo globalizado, caracterizado por un progresivo avance de las tecnologías de la información y comunicación, por una mayor disponibilidad de medios de transporte, así como por profundos cambios en el perfil y comportamientos de la demanda turística, los destinos locales se encuentran compitiendo de forma cada vez más directa con otros, tanto a nivel nacional como internacional. Dicho escenario requiere de crecientes habilidades para diseñar e implementar políticas públicas de nivel local que favorezcan el crecimiento de la actividad turística, las cuales los Gobiernos Municipales, con recursos limitados, no se encuentran muchas veces en condiciones de cumplimentar bajo los esquemas de gestión tradicionales.

⁹ Se entiende por turismo interno a los residentes de un país que se desplazan dentro de los límites nacionales del mismo.

¹⁰ La EVyTH tiene por objeto medir la evolución de los viajes realizados por los hogares argentinos residentes en grandes aglomerados urbanos.

¹¹ Establecido por Decretos del Poder Ejecutivo Nacional 1584 y 1585/10.

En el contexto de la problemática expuesta, existe un cierto consenso (OMT, 1997, 1998, 2000, 2003; FEMPT y SGT, 2008) sobre la importancia del involucramiento del sector privado en la gestión turística de nivel local, entendiendo que alinear recursos y objetivos públicos y privados puede constituir una alternativa al modelo tradicional de organización, basado en la toma de decisiones y financiación a través de fondos públicos.

En tal sentido, la OMT reconoce que, en el marco de la globalización y revolución tecnológica citados, los esfuerzos encarados por el sector público son insuficientes y poco orientados a generar negocios, y por ende menos eficaces que aquellos realizados en conjunto o mismo por el sector privado en soledad (OMT 2000, 2001). Con esa mirada, viene incentivando la adopción por parte de los gobiernos locales de esquemas de colaboración público-privados para gestionar el diseño e implementación de políticas públicas turísticas que favorezcan el crecimiento de la actividad. Dicho Organismo no sólo justifica la creación de Parteneriados Público-Privados, sino que propone modelos puntuales a ser imitados, más allá de las especificidades culturales y contextos económicos particulares de cada caso (OMT, 2003).

Vale en este punto destacar que el crecimiento de la actividad turística local será comprendido en esta investigación como el incremento en la cantidad de arribos de visitantes en un municipio, medido de forma anual o en un período de tiempo determinado, que favorece la generación recursos y divisas (en el caso del turismo receptivo internacional), mejora la ocupación hotelera, favorece la creación de empleo en forma directa e indirecta y promueve la inversión directa, entre otros efectos. Cabe señalar que no se hace referencia explícita al concepto de desarrollo turístico, frecuentemente utilizado en la academia turística, en primer lugar debido a la complejidad operacional que dicho concepto encierra, pero sobre todo por entender que los PPPIs de Gestión Turística Local se focalizan en conseguir en la práctica, dada su naturaleza, objetivos de crecimiento más que de desarrollo de la actividad turística en general¹².

En Argentina, si bien existen antecedentes de importancia, la discusión sobre la institucionalización de la colaboración público-privada en el ámbito del turismo ingresa fuertemente en agenda a partir de 2005, cuando la sanción de la Ley Nacional de Turismo

¹² En este sentido, se observa una muy baja correspondencia al cotejar los objetivos y funciones asumidas por los PPPI de Gestión Turística Local con los Indicadores de Desarrollo Sostenible para Destinos Turísticos definidos por la OMT (2005).

25997 consagra al sector privado como aliado estratégico del Estado, y en dicho marco se dio nacimiento al Instituto Nacional de Promoción Turística (Inprotur). El Inprotur, Ente de derecho público no estatal conformado por un Directorio mixto público-privado y a cargo de la política de promoción turística internacional de la Argentina, ha incentivado la creación de una importante cantidad de PPPIs de Gestión Turística a nivel local.

De esta forma, se observa como los PPPIs emergen en Argentina como una *buena práctica* a nivel municipal en el ámbito del turismo, muchas veces sin detenerse en las especificidades o necesidades locales. En tal sentido, cabe advertir sobre los riesgos que entraña tomar experiencias exitosas como modelos a seguir y copiarlas sin reconocer las características particulares de cada destino turístico o su contexto. El “isomorfismo mimético”, descrito por DiMaggio y Powell (1991), puede dar lugar a la implementación de PPPIs que no siempre se encuentran ajustados a la realidad del destino turístico, afectando consecuentemente los resultados e impactos de sus acciones, así como la proyección a largo plazo de dichas colaboraciones público-privadas.

1.1.c. El desempeño de los PPPIs

La cuestión del desempeño de los Parteneriados Público-Privados Institucionalizados y las metodologías utilizadas para evaluarlo son materia de debate en la literatura. Si bien existe consenso sobre la necesidad de evaluación de los mismos como sobre la dificultad que ello supone dadas sus complejidades (Saul, Davenport and Ouellette, 2010), la literatura plantea enfoques divergentes sobre qué evaluar y cómo hacerlo.

Hodge and Greve, en un estudio reciente, presentan una definición angosta y otra más amplia de desempeño (2013:09). La primera refiere al alcance de aquellos objetivos formalmente establecidos en el momento de constituir el Parteneriado. Bajo este enfoque se establece una correlación positiva por la cual a mayor cantidad de objetivos cumplidos, más alto es el desempeño del Parteneriado. De esta forma, debería ser relativamente sencillo establecer una metodología válida para medir el desempeño, observando los objetivos formalmente definidos en los documentos oficiales para luego cotejarlos con los resultados obtenidos.

No obstante lo anterior, la práctica demuestra ciertos inconvenientes a la hora de aplicar este esquema, y más a nivel local de gobierno. Entre ellos se destacan: a) objetivos

que no siempre se encuentran claramente definidos; b) determinación de múltiples objetivos sin priorizar, muchos de los cuales son más una expresión de buena voluntad que fines que realmente se desean alcanzar; c) la ausencia, en algunos casos, de documentación formal consignando los objetivos establecidos; d) la inexistencia de planes operativos de acción que den cuenta de qué forma se llevarán a la práctica dichos objetivos; e) falta de correspondencia entre objetivos definidos y funciones asumidas; y f) la escasa existencia de registros públicos sobre acciones realizadas o resultados obtenidos, que permitan verificar el grado de correspondencia entre objetivos y logros.

Por su parte, la definición amplia de desempeño pone el acento en que, dadas las características y el sentido general de los Partenariados, existen otras dimensiones que son relevantes a la hora de evaluar su desempeño. En ese marco, surgen en la literatura diversos enfoques integrados que consideran diferentes criterios, definidos según las perspectivas disciplinarias de sus autores.

Entre ellos cabe señalar el trabajo de Jeffares, Sullivan y Bovaird (2009, en Hodge and Greve, 2011: 08) quienes se centran en el estudio del rendimiento de los PPP, presentando un marco de evaluación que responde a distintos cuerpos de teoría, incluyendo: a) democracia (Teoría Democrática); b) logro de metas de política (Teoría de Redes); c) transformación y logro de nuevos comportamientos (Teoría Institucional); d) coordinación para alcanzar sinergias (Teoría de Dependencia de Recursos); y e) coaliciones para alcanzar Partenariados sustentables (Teoría del Discurso). También vale destacar el abordaje de autores como Lund-Thomsen (2007) quien, basado en los Principios de Evaluación de Asistencia al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE-DAC, 1991), propone un modelo que considera como criterios la relevancia, la efectividad, los impactos, la eficiencia, la participación y la sustentabilidad de la intervención.

Resulta por demás interesante el enfoque presentado por Huxman y Hubbert (2009), quienes entienden que existen cinco criterios sobre los cuales se debería evaluar el desempeño de los Partenariados: a) el logro de productos o resultados; b) el funcionamiento del proceso de colaboración público-privado; c) la consecución de algún hito o impacto significativo; y luego dos criterios relacionados con las expectativas y puntos de vista de los actores participantes, como son: d) el ganar reconocimiento y/o reputación por ser parte del Partenariado; y e) la apropiación de los resultados del Partenariado por parte de los actores

participantes. Dicho enfoque reconoce que no es sólo la generación de resultados e impactos es lo que justifica los esfuerzos de reforma de un esquema tradicional a otro de PPPI, y en ese marco, considera al proceso de partenariado en sí mismo como un factor potencialmente relevante de desempeño, en cuanto puede traer consigo nuevas ideas que faciliten la innovación y la relación entre los actores participantes. Del mismo modo, toma en consideración como criterios que hacen al desempeño las expectativas y puntos de vista de los actores.

Sin embargo, cabe advertir un riesgo que supone, en la práctica, la adopción del enfoque de Huxman y Hubbert, y es el de que los actores decidan ingresar y/o mantenerse en un esquema de colaboración incentivados más por motivaciones de reconocimiento o poder que por encontrar en él un instrumento para lograr objetivos que no podrían lograrse sin la colaboración entre actores públicos y privados.

A pesar de los diferentes matices observados y criterios propuestos por la literatura para abordar el desempeño de los Partenariados, es oportuno destacar que la mayoría de autores concuerdan en que la generación de productos y el logro de resultados e impactos concretos sobre la problemática que origina su creación son los criterios centrales que justifican la creación y en definitiva el mantenimiento de los Partenariados Público-Privados en el tiempo. Desde esa premisa, este trabajo se enfoca específicamente en dichos criterios de desempeño.

Cabe en este punto definir lo que en el marco de este trabajo se entenderá por producto, resultado e impacto. En tal sentido, la OCDE (2002) define un producto u *output* como “los bienes de capital y servicios que resultan de una intervención”. Por su parte, un resultado u *outcome* representa “el conjunto de efectos a corto y mediano plazo probables logrados por los productos de una intervención”. Finalmente, los impactos son definidos como “efectos de largo plazo positivos o negativos, primarios o secundarios, producidos por una intervención, ya sea de forma directa o indirecta, de forma intencionada o no intencionada”.

Por último, es preciso reconocer que la elección de los criterios de desempeño antes señalados no minimiza la relevancia o pertinencia de los otros enunciados precedentemente en esta sección, sino que se consideran los más adecuados en virtud del problema de

investigación definido, el enfoque metodológico adoptado, así como las restricciones presentes en términos de información.

1.1.d. Las capacidades institucionales de los PPPs

La cuestión de las capacidades ha ganado terreno en la agenda de debate en los últimos años. Como sostiene Rodríguez Gustá (2007, en Isuani, 2007: 13) si bien existen distintos enfoques, éstos convergen en definir las capacidades como “[...] las habilidades para conseguir un propósito”, siendo ese propósito lo que diferencia a quienes estudian el tema.

Si bien en la década del ochenta ya se comienza a hablar de las capacidades en relación a las acciones de fortalecimiento institucional enfocadas en la estructura interna de las organizaciones públicas (Darmohraj, 2011), el tema adquiere relevancia en la década de los noventa, en el medio de las discusiones en torno a la reforma del Estado. En tal sentido, y como advierte Alonso (2007), la reducción del rol del Estado y la confianza en la capacidad del mercado para resolver los problemas incidió en el escaso desarrollo de las capacidades del Estado en dicha década.

Los esfuerzos por “el regreso del Estado al primer plano” (Skocpol, 2007) supusieron la necesidad de buscar un mejor Estado y en ese marco, proponer una mejora de las capacidades de gestión pública a partir de reformas hacia dentro de la organización. En ese contexto se empieza a hablar de *construcción de capacidades* (Ospina, 2002) que guían las intervenciones para promover el *buen gobierno* en los países en vías de desarrollo.

Luego, el término va tomando distintas acepciones y es abordado desde diferentes enfoques. Hildebrand y Grindle (1997) definen la capacidad estatal desde un punto de vista instrumental, entendiéndola como la habilidad por parte de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. Repetto (2003), desde un enfoque de políticas sociales, refiere a las capacidades estatales como la aptitud para plasmar los máximos niveles de valor social.

Otros autores abordan el tema de las capacidades de las instituciones del sector público desde un enfoque de gobernanza (Hall, 2002; Nelissen, 2002), postulando que la capacidad de construir capacidades se relaciona con promover y crear redes entre actores públicos, privados y de la sociedad civil.

Darmohraj (2010), por su parte, en un estudio que es relevante en relación a los objetivos de la presente investigación, trata la cuestión de las capacidades institucionales de los gobiernos locales para promover la colaboración público-privada en el ámbito de los negocios, entre los que identifica el turismo como un sector prioritario.

Es preciso destacar que si bien existe un importante cuerpo de literatura que aborda la cuestión de las capacidades, éste se centra casi exclusivamente en el sector público. Las capacidades de los Partenariados Público-Privado Institucionalizados, los cuales involucran en una misma organización tanto actores públicos y privados, con intereses y objetivos a priori diferentes, casi no han sido tratadas desde el ámbito de las políticas públicas¹³.

Cabe en este punto aclarar que la presente investigación no procura ahondar en las diversas formas de pensar el concepto de las capacidades, sino acercarse a una definición que sea adecuada para el objetivo del estudio establecido. En tal sentido, se entenderán las capacidades institucionales de los PPPIs como las habilidades de éstos para lograr productos, resultados e impactos que favorezcan el crecimiento de la actividad turística local. Desde dicha mirada, pareciera que la capacidad institucional de un PPPI de Gestión Turística Local no depende exclusivamente de elementos internos vinculados a su estructura organizacional, sino también del entramado de reglas de juego formales e informales que define incentivos y restricciones para los actores, así como de la red de relaciones que se establecen entre actores, tanto internos como externos al PPPI.

En dicho contexto, se considera pertinente para este trabajo adoptar la propuesta de Pando (2006), quien define las capacidades institucionales en tres dimensiones básicas:

1. Las reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre los actores públicos y privados que integran el PPPI de Gestión Turística Local.
2. El desarrollo organizacional del PPPI.
3. La red de relaciones establecida entre los actores miembros del PPPI y la que éste mantiene con otros actores vinculados al crecimiento de la actividad turística local.

Las dimensiones descritas se relacionan entre sí, y permiten identificar el nivel de desarrollo de las capacidades institucionales de los PPPIs de Gestión Turística Local

¹³Como excepción caben señalar los estudios sobre construcción de capacidades que organismos internacionales (Banco Mundial, 2006) han desarrollado enfocados en los Partenariados Público-Privados orientados a la infraestructura.

necesarias para lograr productos, resultados e impactos favorables al crecimiento de la actividad turística local.

En virtud de lo presentado en el Estado del Arte, la Figura 1 da cuenta de los aportes teóricos a la construcción del concepto de las capacidades institucionales de los Partenariados Público-Privados de Gestión Turística Local.

Figura 1. Capacidades institucionales de los PPPIs de Gestión Turística Local.

Aportes teóricos a la construcción del concepto



Elaboración: Propia

1.2. Marco Conceptual

1.2.a. La emergencia de los PPPIs en el ámbito del turismo

En un contexto de creciente complejidad caracterizado por la multidimensionalidad de las problemáticas sociales y de desarrollo económico, y ante la presencia de déficits de coordinación e integralidad de políticas para abordarlas (Acuña, 2010: 09-12), se cuestiona la capacidad de los gobiernos para resolver con eficacia las demandas ciudadanas bajo los modelos tradicionales. En ese contexto, administraciones públicas, organizaciones de la

sociedad civil y empresas empiezan a colaborar en diversos ámbitos, y especialmente cada vez más en el diseño y la implementación de políticas públicas. Dichas colaboraciones, basadas en una relación equilibrada de poder e incentivando relaciones de corresponsabilidad, se generan en el marco de lo que en este trabajo se ha definido como *gobernanza* y supone una diferencia con las nociones de coordinación social preexistentes basadas en la jerarquía o el mercado (Lechner, 1997).

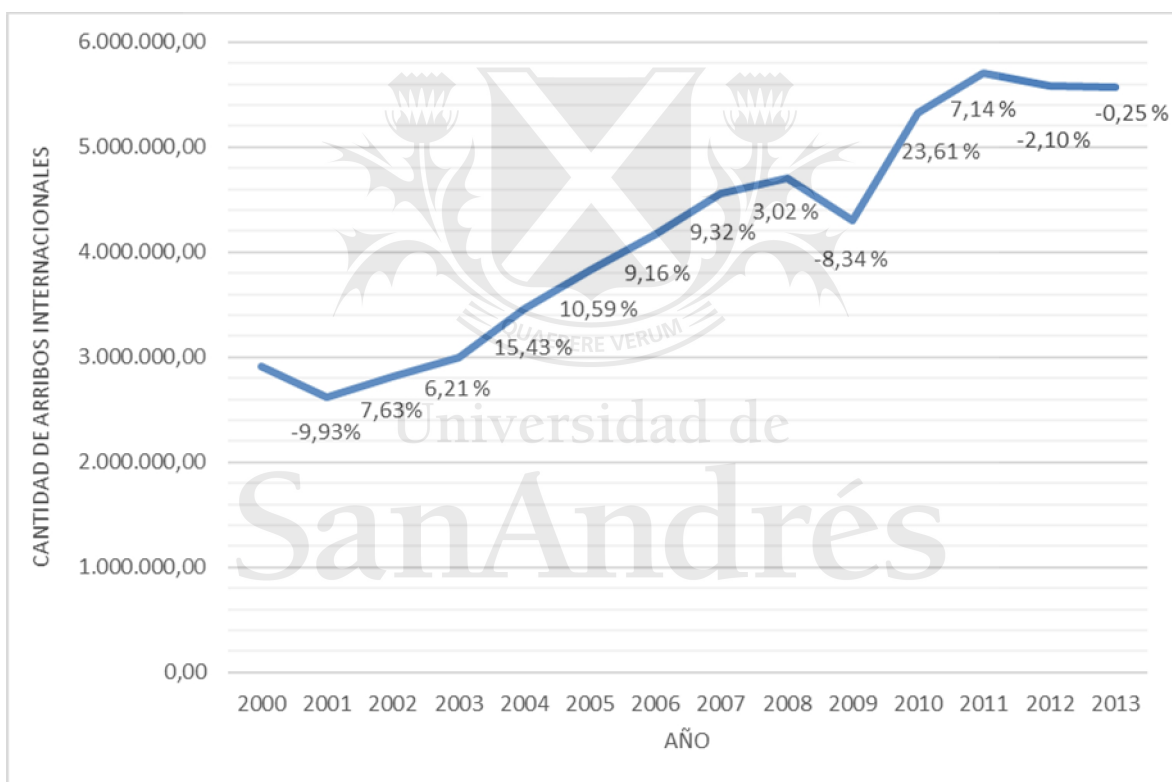
En el ámbito del turismo se observa en los últimos años una mayor competencia entre los destinos turísticos locales, los cuales cada vez precisan de mayores capacidades, habilidades y recursos, así como de esquemas de gestión más ágiles que faciliten una operatoria eficaz. Cabe señalar que si bien existen diferentes perspectivas y disciplinas a través de las cuales estudiar el fenómeno turístico, dada la complejidad de los elementos que lo forman (OMT, 1997: 45), en lo que respecta a este trabajo se considera al turismo principalmente como una actividad socioeconómica con potencialidad de favorecer el desarrollo sostenible de países, regiones y municipios, involucrando diversos sub-sectores económicos como la hotelería, el transporte, la gastronomía, y el comercio, entre otros.

Es en ese contexto donde la acción conjunta entre sector público y sector privado en el ámbito local adquiere relevancia, en cuanto el sector privado puede contribuir con financiación, conocimiento especializado, información y habilidades, y el sector público podría ofrecer su acceso a mercados internacionales y a ámbitos usualmente no abiertos al sector privado.

Emerge de esa forma en el ámbito turístico la figura del Partenariado Público Privado del tipo Institucionalizado como un esquema de colaboración público-privada potencialmente adecuado para la gestión de los destinos turísticos locales. Por PPPI de Gestión Turística Local este trabajo refiere a un ente u organización creado ad-hoc, constituido por el sector público municipal y el sector privado con el fin de diseñar y/o implementar políticas públicas turísticas que favorezcan el desarrollo turístico local. La literatura y práctica turística tiende utilizar diversos términos para denominar e identificar dichos PPPIs, tales como *Entes mixtos*, *Entes mixtos de promoción turística*, *Entes de gestión y promoción turística*, *Institutos Mixtos de Turismo* y más ocasionalmente como *Bureaus de Viajes*, *Congresos y Convenciones*, entre otros.

A partir del año 2002 se observa en Argentina una importante modificación en los flujos turísticos. La profunda devaluación del peso argentino registrada en aquel momento y el consecuente aumento del Tipo de Cambio Real Multilateral¹⁴ dieron lugar a una radical disminución en el turismo emisor internacional, un aumento en el turismo interno y generaron un campo propicio para el crecimiento del receptivo internacional, lo cual se observa en la Figura 2, esto último debido principalmente a condiciones de mayor competitividad por precio.

Figura 2. Llegada de turistas internacionales a Argentina, con variación interanual. 2000-2013



Elaboración: Propia, en base a datos de la Organización Mundial del Turismo¹⁵

En dicho marco de oportunidad que supuso el crecimiento sostenido del turismo en Argentina, una importante cantidad de municipios con potencialidad turística se inclinan paulatinamente a adoptar modelos colaborativos reglados, en la figura de lo que en este

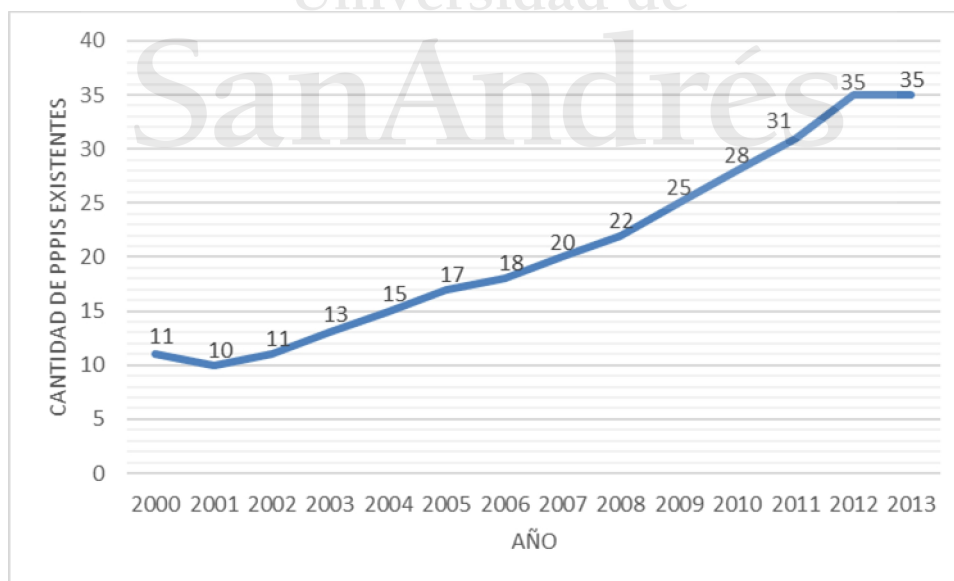
¹⁴ Para mayores referencias al respecto se sugiere leer el documento del Banco Central de la República Argentina (2005). Índice del Tipo de Cambio Real Multilateral, disponible en: <http://www.bcra.gov.ar/pdfs/indicadores/tcrmmetodologia.pdf> (Acceso: 25 de Septiembre de 2014).

¹⁵ Serie histórica disponible en: <http://data.worldbank.org/indicador/ST.INT.ARVL?page=2> (Acceso: 12 de Marzo de 2014).

trabajo se ha definido como Partenariado Público-Privado Institucionalizado de Gestión Turística Local.

Es preciso remarcar que si bien el proceso de constitución de dichos esquemas de colaboración institucionalizada en el ámbito del turismo registra importantes antecedentes que se remontan a la década del noventa¹⁶, el mismo se acelera a partir del año 2005, como se observa en la Figura 3. En dicho año se promulga la Ley Nacional de Turismo 25997, la cual en su Artículo 1 define de interés nacional al turismo como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país, y la resalta como actividad prioritaria dentro de las políticas de Estado. Del mismo modo, define a la actividad privada como una aliada estratégica del Estado. En dicho marco, la ley, entre otras disposiciones orientadas al desarrollo de la actividad y de la política pública turística federal, da nacimiento al Instituto Nacional de Promoción Turística, encargado de diseñar e implementar los planes, programas y estrategias de promoción del turismo receptivo internacional así como de la imagen turística del país en el exterior.

Figura 3. Cantidad de PPPIs de Gestión Turística Local existentes en Argentina, por año. 2000-2013



Elaboración: Propia

¹⁶ Los casos pioneros han sido el Ente Municipal de Turismo de Mar del Plata y el Ente de Promoción Turística de Bariloche, entre otros.

La creación del Inprotur supuso un hito para las colaboraciones público-privadas en el ámbito del turismo, en cuanto se crea como ente de derecho público no estatal¹⁷, con un Directorio mixto compuesto por miembros del sector público y de las Cámaras Empresariales y se contemplan en su Presupuesto aportes financieros del Sector Privado. Si bien el presente estudio no tiene por objeto principal indagar en las causas por las cuales surgen los PPPIs a nivel municipal, dicha nueva regla de juego para la relación público-privada en el ámbito del turismo pareciera influir en la creciente adopción de los mismos.

Asimismo, cabe destacarse la incidencia de aquellas medidas tomadas tendientes a fortalecer el turismo interno. Como advierte el Ministerio de Turismo de la Nación (2013) en el período 2006-2013 se registra un incremento del 48,1% en los arribos internos, pasando de 20.423.096 a 30.242.823 turistas por año. En dicho marco, han sido centrales los Decretos 1584 y 1585 del año 2010 de “ordenamiento de feriados”, a través de los cuales se ha procurado organizar el calendario de feriados nacionales, días no laborables y feriados puentes con fines turísticos. Dicha medida no sólo ha aumentado ostensiblemente los flujos de turismo interno en términos generales, sino que ha favorecido el crecimiento de la demanda hacia destinos considerados emergentes o no tradicionales en diferentes regiones del país, los cuales empiezan a requerir de mayores capacidades para consolidar dicho crecimiento.

Más allá del crecimiento en la cantidad de PPPIs de Gestión Turística Local observado a nivel general, que alcanza en la actualidad a más de treinta y cinco municipios en todo el país¹⁸, se observan marcadas diferencias entre ellos, principalmente en relación a la cantidad y tipología de funciones que asumen. En función de dicho criterio, y tal como se observa en la Figura 4, los PPPIs existentes en Argentina en la actualidad se distinguen en: a) integrales, b) de funciones amplias y c) especializados funcionalmente.

Los PPPIs que asumen competencias integrales tienen a cargo el total de misiones y funciones, entre las que se destacan la planificación turística, el control y registro de prestadores, desarrollo de la oferta, acciones de capacitación e implementación de programas de calidad, promoción turística y apoyo a la comercialización, entre otras. La

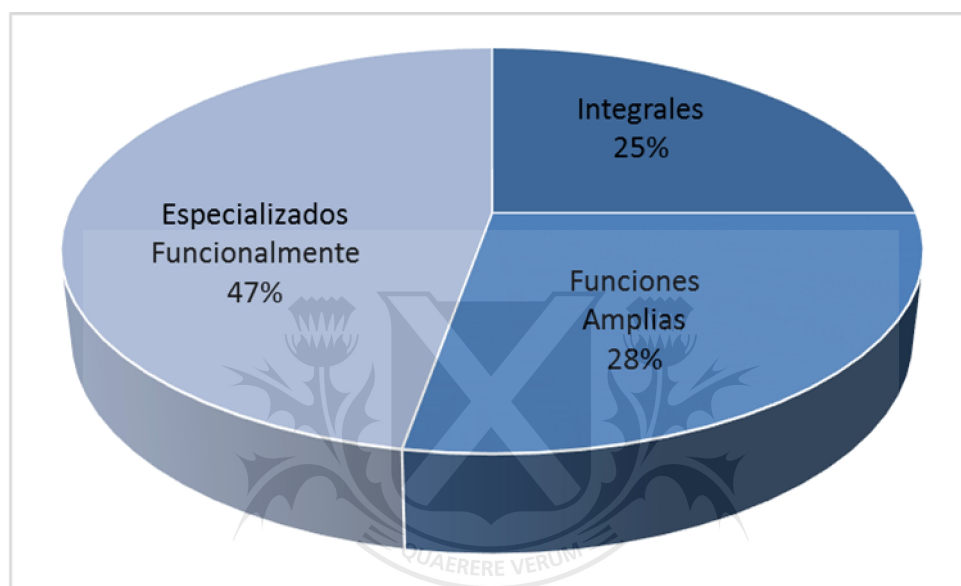
¹⁷ Una exhaustiva clasificación y caracterización de los Entes Públicos puede encontrarse en Gordillo (2013). Disponible en: http://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf (Acceso: 10 de Abril de 2014).

¹⁸ El listado completo de PPPI de Gestión Turística Local existentes en Argentina se presenta como Anexo Único de este Trabajo.

adopción de un PPPI con competencias integrales tiende a resultar en la disolución o asimilación del Órgano Turístico Municipal preexistente, cuya presencia pierde sentido en cuanto se superponen las funciones de unos y otros.

Figura 4. Cantidad de PPPIs de Gestión Turística Local, por funciones que asumen.

En porcentaje del total. 2013



Elaboración: Propia

Los PPPIs de funciones amplias, por su parte, se enfocan en dos o más funciones centrales, aunque no en la totalidad de las mismas. Finalmente, los PPPIs especializados funcionalmente, que como muestra la Figura 4 son la mayoría, se enfocan en actividades o misiones puntuales, habitualmente la promoción de los destinos, el apoyo a la comercialización o el fomento de los Congresos y Convenciones. Las funciones antes señaladas son aquellas en las que el sector privado tiende a mostrar mayor interés en participar y financiar, por entender que inciden directamente en el negocio.

Es importante advertir que tanto los PPPIs que asumen funciones amplias como los especializados funcionalmente precisan coexistir coordinadamente junto a los Órganos de nivel Municipal que ejercen el resto de las funciones vinculadas al turismo que no ingresan bajo su incumbencia. Ello en la práctica puede presentar complejidades, conocidas las dificultades de coordinación interorganizacional que han sido ampliamente abordadas por la literatura (Cunill Grau, 2005; Martínez Nogueira, 2010; Isuani, 2007).

Cabe en este punto definir lo que para este trabajo se comprende por *sector público*, *sector privado* y sus *mecanismos de representación*. Por sector público se entiende a todo el ámbito que se encuentra directamente controlado por los poderes públicos, en este caso municipal, como la Administración Central, el Poder Legislativo (Concejo Deliberante) y órganos autónomos. También cabe señalar al sector público no estatal, que como señalan Bresser Pereira y Cunill Grau (1998) son aquellas organizaciones públicas que no son parte del aparato del Estado, como universidades y centros de investigación, entre los más relevantes en el marco de la presente investigación.

Por su parte, por sector privado este trabajo refiere a empresas vinculadas directa o indirectamente a la actividad turística local, y cuyos mecanismos de representación pueden ser muy diversos (FEMPT y SGT, 2008): a) desde una representación corporativa, a través de instituciones de amplia representación, como es el caso de Cámaras de Comercio, Confederaciones o Asociaciones Empresariales locales; b) representación más acotada de los diferentes Gremios y Asociaciones Empresariales con intereses en el sector turístico: hoteles, campings, agencias de viaje, comerciantes, entidades educativas, entre otros; y aunque menos frecuentemente: c) la representación directa del empresario.

1.2.b. Las capacidades institucionales de los PPPIs de Gestión Turística Local

Previamente en este trabajo se han tratado los diferentes enfoques de capacidad abordados por la literatura, resaltando que la mayoría de los estudios se centran en las capacidades del sector público. Del mismo modo, se advirtió que hasta el momento no se han estudiado suficientemente las capacidades de los Parteneriados Institucionalizados, que involucran en una misma organización actores públicos y privados con objetivos e intereses diferentes. Asimismo, se hizo referencia a que la mayoría de autores concuerdan en que la obtención de resultados e impactos constituyen los criterios centrales de desempeño que se tienen en consideración para crear y mantener dichos esquemas de colaboración público-privada.

Desde dicha mirada, las capacidades institucionales de los PPPIs de Gestión Turística Local se definen como las habilidades de éstos para lograr productos, resultados e impactos que favorezcan el crecimiento de la actividad turística a nivel municipal.

En el marco de este trabajo, y siguiendo a Pando (2006), la capacidad institucional de los esquemas de colaboración estudiados ofrecen tres dimensiones que se procuran abordar. En primer lugar, las reglas de juego que estructuran las relaciones entre los actores públicos y privados que son parte del PPPI. En segundo, el desarrollo organizacional necesario para gestionar la colaboración. Y por último, la red de relaciones que se establece entre los actores miembros del PPPI, así como las que éste mantiene con otros actores públicos y privados relevantes para favorecer el crecimiento de la actividad turística. Como ya se ha señalado, existe una interrelación entre las tres dimensiones de capacidad institucional definidas, que en su conjunto permitirían identificar el nivel de desarrollo de capacidades institucionales de los PPPIs de Gestión Turística Local necesario para lograr productos, resultados e impactos que favorezcan el crecimiento de la actividad turística local.

1.2.b.1. Las reglas de juego

Como advierte Darmohraj (2010: 41), en los últimos años se observa una creciente valorización de las instituciones o *reglas de juego* y ha ido adquiriendo fuerza la idea de que la calidad de las mismas posee una incidencia en la efectividad de las políticas públicas.

North (1993) clasifica las reglas de juego en formales, definidas como derecho positivo o regulaciones, e informales, que son el entendimiento compartido sobre como algo funciona cuando no está cubierto por las reglas formales o las contradice (Acuña y Repetto, 2007: 07). Si bien este trabajo hará mayor énfasis en las reglas de juego formales, no se subestimaré el rol que cumplen las reglas informales en los esquemas de colaboración estudiados.

Dado el amplio espectro que abarcan las reglas de juego, este estudio utilizará el enfoque de Acuña y Tommasi (1999), quienes definen a las instituciones como distribuidoras de probabilidades diferenciales para que los distintos actores y sectores del sistema social realicen sus intereses y alcancen sus objetivos, estableciendo diferentes estructuras de incentivos para el comportamiento de los mismos.

Siguiendo este enfoque, se definen diversos tipos de reglas clasificadas en función del nivel de su dominio: R1, R2 y R3. Las reglas R1 tienen que ver con resultados o

contenidos específicos. Las reglas R2 determinan aquellas reglas que definen resultados específicos (las de nivel R1). Finalmente, las reglas R3 definen quién y cómo se hacen las reglas en términos generales, definiendo los procesos de participación política y decisionales a nivel social. (Acuña y Repetto, 2007: 08).

Como se ha mencionado previamente, las reglas de juego son importantes en cuanto definen y limitan las decisiones de los actores. Acuña y Repetto (2007:09) definen a los *actores* como:

“sujetos individuales o colectivos con capacidad de acción estratégica, lo que implica la capacidad de identificar intereses, definir objetivos en función de los mismos, diseñar un curso de acción para alcanzar esos objetivos y contar con relativa autonomía para implementar dicho curso de acción”.

Cabe en este punto preguntarse de qué forma toman decisiones los actores. En tal sentido, el enfoque de *racionalidad ilimitada* o *absoluta* parte del supuesto de que los actores cuentan con toda la información necesaria, tienen la capacidad de identificar todos los cursos de acción posibles y valorar sus posibles consecuencias para luego, en ese marco, escoger la mejor opción (Pando, 2006, 39).

Como señala Martínez Nogueira (1995: 20), Simon marca un límite a este enfoque, al reconocer que existen limitaciones cognitivas que acotan la capacidad de los actores para optimizar decisiones. Aparece de esta forma el concepto de *racionalidad limitada*, el cual entiende que ninguna persona tiene capacidad de disponer del conocimiento de todos los elementos del conjunto de una situación, ni de todas las opciones posibles de acción, ni de todas las consecuencias de los actos que pueda emprender. En dicho contexto, Lindblom (1959), quien también reconoce las limitaciones del modelo de racionalidad ilimitada, postula que la formulación de políticas públicas se tiende a producir de forma incremental, lo cual supone que los actores eligen aquellas políticas que ofrezcan una mejora marginal sobre aquellas que ya estaban siendo llevadas a cabo, en lugar de otros cursos de acción.

Es aquí donde la literatura resalta las *diferencias entre los actores públicos y privados*. Saz-Carranza, Ysa y Esteve (2009) han identificado una serie de diferencias en este sentido, entre las que se citan la racionalidad política contrapuesta a la económica, la apuesta al corto plazo versus el largo plazo, así como la multidimensionalidad del sector público a diferencia de la uniformidad del privado. En virtud de lo anterior, y más allá de

los objetivos generales y comunes concordados a la hora de constituir el PPPI, se puede asumir que los actores públicos y privados tienden a poseer objetivos particulares y en varios casos divergentes en función de sus *intereses*.

Como advierten Acuña y Repetto “[...] la noción de interés es una de la más compleja en nuestras disciplinas” (2007: 10). En ese marco, los autores identifican dos nociones en tensión, una subjetiva, de enfoque pluralista, la cual entiende por interés todo aquello que el actor interpreta como tal, y otra objetiva, por la cual se concibe el interés como todo aquello que beneficie al actor, más allá de que éste lo reconozca como tal. Dado que el *interés subjetivo* ofrece importantes indicios sobre el comportamiento de los actores, dicha noción resulta fundamental a efectos de este trabajo.

Los autores también enfatizan la importancia que suponen para el comportamiento de los actores tanto los *recursos* de los cuales disponen así como la *ideología*, entendida ésta como un “[...] modelo de pensamiento que, combinando valores, identidad, cultura y (des)conocimiento, lleva al actor a suponer que un comportamiento dado resultará en un estado de cosas deseable” (2007: 11)

En el marco de lo expuesto, no resulta indistinto *el rol que asume -o que le es dado- al sector privado en la toma de decisiones* del PPPI de Gestión Turística Local. Dicho esquema de participación en la toma de decisiones se ve explicitado principalmente en la composición de un Órgano de Gobierno, pero también en los mecanismos de representación, en cuanto los intereses del sector privado no son necesariamente lineales, homogéneos o concordantes. En otras palabras, la falta de equilibrio entre sector público y privado generaría altas posibilidades de que los intereses de uno se impongan por sobre los de los otros, y por ende, objetivos particulares por sobre los generales.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que en ciertos casos la frontera entre los intereses de los actores públicos y privados puede encontrarse más o menos difusa. En otras palabras, existen actores públicos que tienen intereses en lo privado, y viceversa. Por tal motivo, los PPPIs no deberían ser considerados políticamente neutros, a pesar de un cierto sesgo discursivo observado en tal sentido.

En el marco de este trabajo, los PPPIs de Gestión Turística Local se entienden como un regla de juego formal de nivel R1 que institucionaliza formalmente una histórica relación informal existente entre las autoridades y el empresariado local con el fin de

potenciar la actividad turística. Dicha relación informal se veía plasmada en la práctica a partir de la participación del sector privado en giras promocionales, en el esponsorio de eventos, confección de material promocional o en el canje de unidades de producto, como puede ser el caso de la cesión de plazas hoteleras para un viaje de prensa, gira comercial o evento de capacitación, por citar sólo algunas de las prácticas habituales de colaboración.

En ese contexto, el trabajo analiza el marco normativo de los PPPIs estudiados, tanto sus Ordenanzas de creación y modificatorias, estatutos, resoluciones y otros, con el fin de identificar y distinguir derechos y obligaciones de cada uno de los actores así como potenciales vacíos o ambigüedades en la norma.

En Argentina se observa que los PPPIs de Gestión Turística Local no disponen de una figura legal específica, por lo cual tienden a asumir formas jurídicas diversas tales como: a) asociación civil; b) ente autárquico; c) ente de derecho público no estatal, e incluso d) programa gubernamental, entre otras figuras. La forma jurídica elegida o el hecho de que se sometan a derecho público o privado no son decisiones menores, en cuanto definen atribuciones y restricciones diferentes. A priori, la adopción de figuras autárquicas u otras de derecho privado favorecerían el margen de acción de los PPPIs, permitiéndoles actuar sin las limitaciones procedimentales asociadas a las normas de tipo general que regulan el funcionamiento de las administraciones públicas.

Por *mecanismos de financiación* se entiende la manera por la cual el PPPI se nutre de recursos económicos para llevar a cabo sus funciones. Algunos se financian a partir de recursos públicos, o sea que la integración de los fondos proviene exclusiva o mayoritariamente del sector público. La financiación privada, por el contrario, se refiere a que los recursos provienen exclusivamente del sector privado, ya sea a través de cuotas individuales (ya sean voluntarias u obligatorias), aportes de las asociaciones empresariales miembro, o a través de convenios específicos entre el PPPI y empresas determinadas.

Por su parte, la financiación es simétrica cuando tanto sector público como sector privado se comprometen a aportar la misma cantidad de recursos financieros al PPPI. Dicho esquema tiende a materializarse a través de un mecanismo por el cual el sector público aporta la misma suma de dinero que previamente el sector privado (según la modalidad de recaudación definida) haya integrado. Finalmente, en una modalidad poco vista en Argentina, algunos PPPIs se financian a través de recursos autogenerados, entendidos como

todos aquellos recursos que el PPPI obtiene mediante la prestación de servicios o eventualmente la venta de productos, así como la gestión de algún equipamiento turístico público (FEMP, 2008). En esta categoría ingresan la venta de *merchandising*, la operación de Centros de Convenciones, así como la gestión de Buses Turísticos y Tarjetas de Descuentos, entre otros instrumentos.

En relación a la cuestión, estudios recientes en el campo del turismo (Hall y Zapata Campos, 2012) reconocen que, en términos generales, es un desafío pendiente lograr una financiación más simétrica, en cuanto la mayoría de los PPPIs a nivel mundial se siguen financiando mayoritariamente a partir de los fondos públicos.

Cabe en este punto hacer una reflexión en relación a la tipología a través de la cual se canalizan los aportes económicos del sector privado. En una importante cantidad de casos, se define que sea a través de una tasa de orden municipal creada específicamente a tal fin. Surgen así miradas divergentes sobre el alcance de la potestad del Estado (en este caso municipal) para hacer uso de dichos tributos, dado que la mayoría de Cartas o Leyes Orgánicas Municipales entienden que las tasas se constituyen como recursos municipales y en cuanto con ellas se procura satisfacer necesidades colectivas, el Estado Municipal posee facultades para definir con qué fines utilizar dichos recursos. Emerge así un debate entre actores públicos y privados sobre la titularidad de dichos recursos y por ende, de qué forma y con qué fines deberían ser utilizados.

En cuanto los PPPIs se originan y desarrollan en el marco de lo que en este trabajo se ha definido como una relación más horizontal de poder y participación de actores privados y de la sociedad civil en la implementación de políticas públicas, la bibliografía tiende a coincidir en que la colaboración público-privada debería contar con mecanismos consistentes de *accountability*¹⁹. Si bien pareciera no existir un consenso sobre los alcances de la *accountability* y ser este aún un concepto en construcción, este trabajo se focalizará en los mecanismos de producción y transmisión de información así como en la responsabilización de los actores en torno a su actuación en el marco del PPPI. Lo anterior supone un desafío, en cuanto la gran cantidad de actores presentes tiende a hacer más compleja la dinámica de la *accountability* (Acar, Guo y Yang: 2008). De allí la importancia

¹⁹ Aun cuando el término en inglés *accountability* muchas veces es traducido al castellano como “rendición de cuentas”, en cuanto sus alcances son más profundos no constituyen términos equivalentes. Por tal motivo, se ha optado por utilizar el término original a lo largo del trabajo.

de indagar tanto sobre el grado de compromiso que la normativa pudiese tener en torno a dicha cuestión como en las acciones observadas en la práctica en tal sentido.

Para finalizar, y coincidiendo con Pando (2006: 53) parte del éxito, en este caso de la gestión turística local, se encuentra asociado a la claridad de las reglas de juego. En tal sentido, es preciso destacar que siendo el Partenariado Público-Privado Institucionalizado una figura heterogénea y compleja que aglutina actores con intereses divergentes, pareciera que algunos PPPIs han implementado diseños más o menos ambiguos que pueden dar lugar a confusiones y malinterpretaciones, y al mismo tiempo podrían favorecer las reglas informales. Si bien el trabajo se focaliza principalmente en las instituciones formales, sería inadecuado desestimar o subestimar a priori las reglas informales que se establecen entre los actores en el marco del PPPI, las cuales si bien no se encuentran escritas, inciden en el comportamiento de los mismos.

1.2.b.2. Desarrollo Organizacional del PPPI de Gestión Turística Local

Disponer de un buen diseño a nivel de reglas de juego no es suficiente en cuanto los PPPIs también precisarían contar con capacidades organizacionales. En palabras de Martínez Nogueira, el modelo organizacional elegido –o el “marco para la acción”- se relaciona íntimamente con la gestión –o la “acción misma”, y la coherencia entre ambos es crítica para la obtención de productos, resultados e impactos (1998: 18). En dicho contexto, el estudio aborda: a) los objetivos y funciones específicos asumidos; b) los Órganos de Representación y Gobierno; c) los recursos humanos, técnicos y físicos disponibles; d) la información producida para el control y e) el presupuesto ejecutado.

Dadas las características organizacionales que muestran los PPPIs, la conformación y funcionamiento de los *Órganos de Gobierno* de los mismos adquieren un papel fundamental, dado que son ellos los encargados de tomar las decisiones más relevantes, habitualmente a través de un Directorio o Comité Ejecutivo, y posteriormente de implementarla, usualmente a través de una figura u órgano ejecutivo seleccionado por el anterior. Los representantes del sector privado en los Órganos de Gobierno tienden a elegirse a partir de un *Órgano de Representación*, que habitualmente toma la denominación de *Asamblea de Asociados* constituido por aquellos actores del sector privado que se definieran como relevantes a la hora de sancionar la Ordenanza Municipal de creación del

PPPI. Finalmente, puede existir la figura de un *Consejo Asesor*, de carácter meramente consultivo.

El *grado de participación del Sector Privado en la toma de decisiones* se relaciona con el tipo y nivel de involucramiento de los actores privados en los órganos de representación y/o gobierno del PPPI (FEMP, 2008:69). Por Consultivo se asume que la participación del privado consiste exclusivamente en dar su opinión, presentar propuestas y participar en debates, pero sin la capacidad de materializar dicha opinión a través de un voto. Por Minoritario se entiende que el sector privado se encuentra integrado en los órganos de representación y gobierno del PPPI, pero con una participación minoritaria en comparación al público. El Nivel Paritario se define como una participación proporcionada de parte de los sectores público y privado en los órganos de gobierno del PPPI, teniendo ambos el mismo poder en la toma de decisiones. Finalmente, se entiende como Mayoritario al grado en el cual el sector privado es el responsable del liderazgo del PPPI, definiendo objetivos y planes de acción, habitualmente en línea con los intereses del Municipio.

Las *funciones principales* que los PPPIs de Gestión Turística Local asumen, en mayor o menor cantidad y de forma más o menos jerarquizada son aquellas relacionadas a:

- La planificación turística, en cuanto el turismo es una actividad transversal que involucra distintos sectores de la economía, que se desarrolla en un espacio territorial definido y que hace uso de recursos medioambientales, patrimoniales y físicos que deben ser gestionados de manera sustentable.
- La promoción turística del municipio o (desde un enfoque turístico) el *destino*, con el objeto incentivar y motivar a los potenciales turistas a desplazarse hacia el mismo (Kotler et al, 2011), a partir de diferentes acciones planificadas de forma coherente en una política promocional, entre las que se destacan: a) la participación en ferias y eventos regionales, nacionales e internacionales; b) generación de viajes de prensa con el objeto de lograr cuotas de prensa que faciliten la difusión del destino en medios de comunicación; c) organización de viajes promocionales al destino por parte de tour operadores y agentes de viajes, para mejorar la comercialización del destino; d) el diseño de material promocional audiovisual, gráfico e informático; e) brindar información turística en los puntos de información que se disponga; f) generar acciones de relaciones públicas; y g) diseñar y

administrar la comunicación del municipio como destino turístico, incluyendo las redes sociales.

- El apoyo a la comercialización, a partir de la organización y financiamiento de la participación en misiones comerciales, ferias y eventos regionales, nacionales e internacionales.
- El diseño e implementación de programas de calidad en emprendimientos turísticos, con el objeto de mejorar la competitividad a través de la mejora continua en los procesos.
- El diseño e implementación de programas de capacitación en distintas temáticas de interés turístico, con el propósito de mejorar las habilidades y conocimientos de los recursos humanos vinculados al sector.
- El control de prestadores turísticos, función donde puede darse un conflicto de intereses, en cuanto los anteriores, de forma directa o delegada, son parte del PPPI.
- Otras como: a) la gestión de espacios físicos o infraestructuras que sean de dominio municipal; b) la realización de estudios estadísticos y de mercado; y c) el fomento de líneas crediticias para el sector.

En relación a lo anterior cabe advertir sobre los riesgos que supone la asunción por parte de los PPPIs de ciertas funciones en las cuales pudiese existir conflicto de intereses. Tal es el caso de las funciones vinculadas al control y el registro de prestadores, en el cual los actores privados serían los actores sujetos al control y al mismo tiempo parte del órgano controlador.

La producción de información para el control resulta central en cuanto permite conocer tanto a la ciudadanía como a los miembros del Partenariado sobre las acciones realizadas, el grado de cumplimiento de los objetivos y la evolución de la ejecución presupuestaria, entre otros indicadores que se entienden relevantes para favorecer la *accountability*. Con tal propósito se precisa observar los instrumentos de producción y transmisión de dicha información.

Para poder cumplir con sus objetivos y acciones, los PPPIs de Gestión Turística Local precisan de *recursos*, motivo por el cual resultan de trascendencia el presupuesto de los mismos, así como los recursos humanos y físicos disponibles.

El presupuesto, como señalan Oszlak y otros (2000:20), constituye un reflejo monetario de la disponibilidad o no de los recursos necesarios para que, en este caso los PPPIs, puedan cumplir con sus objetivos y funciones. En el marco institucional definido para la financiación de los anteriores, será fundamental indagar sobre el presupuesto disponible, su ejecución efectiva, así como su evolución en el tiempo.

Finalmente, y en relación a los *recursos humanos*, debería estudiarse tanto las capacidades de los mismos, la política de remuneraciones, así como la relación entre la cantidad de agentes en relación a las funciones establecidas y/o los planes de acción definidos. Cabe señalar que dado que los PPPIs constituyen órganos mixtos, la definición de estas cuestiones tiende a mostrar una cierta complejidad en cuanto existen marcadas diferencias entre el sector público y el privado, especialmente en lo referido a los marcos legales de empleo y las escalas salariales.

1.2.b.3. La red de relaciones establecida entre los miembros del PPPI y la que éste mantiene con otros actores relevantes vinculados a la actividad turística

La tercera dimensión de la capacidad institucional lleva a estudiar las relaciones establecidas entre los actores en dos niveles: uno interno, es decir aquellas relaciones existentes entre los miembros del PPPI, y otro externo, o sea los vínculos que se establecen entre el anterior y otros actores de nivel local, provincial y nacional con los cuales interactúa en el marco de las funciones asumidas.

Con ese objeto, se estudiarán las *redes de políticas* (Jordana 2007, Klijn, 1998; Klijn y Teisman, 2002; Ysa, 2009) o entramado de actores políticos y sociales que se desarrolla en el marco de la gobernanza, y que inciden en el diseño e implementación de la política turística local.

Para abordar esta dimensión de la capacidad institucional resulta además pertinente el enfoque de *Collaborative Management* o Gestión por Colaboración. Dicha perspectiva entiende que, en el marco de la globalización, las ciudades ocupan una posición estratégica como espacio de generación de alianzas. Dada la emergencia de programas interorganizacionales, la expansión de las operaciones de las organizaciones no gubernamentales y la posesión de recursos por actores diferentes al gobierno, la

colaboración se convierte en una herramienta para que los gobiernos locales alcancen sus objetivos económicos y políticos (Agranoff y Mc Guire, 2003: 02-03).

Como señalan los autores, dicha colaboración puede darse en un sentido vertical, incorporando distintos niveles de gobierno, o en sentido horizontal, donde los actores son locales y representantes de múltiples intereses. Mayores las interdependencias, tanto horizontales como verticales, mayor la necesidad de colaboración y coordinación.

Para abordar esta dimensión, en primer lugar, resulta preciso indagar en la relación e interacciones existentes entre los actores integrantes del PPPI, en cuanto la forma de gestionar estos vínculos contribuye (o no) a encauzar los distintos intereses presentes hacia los objetivos comunes planteados en el marco de la colaboración.

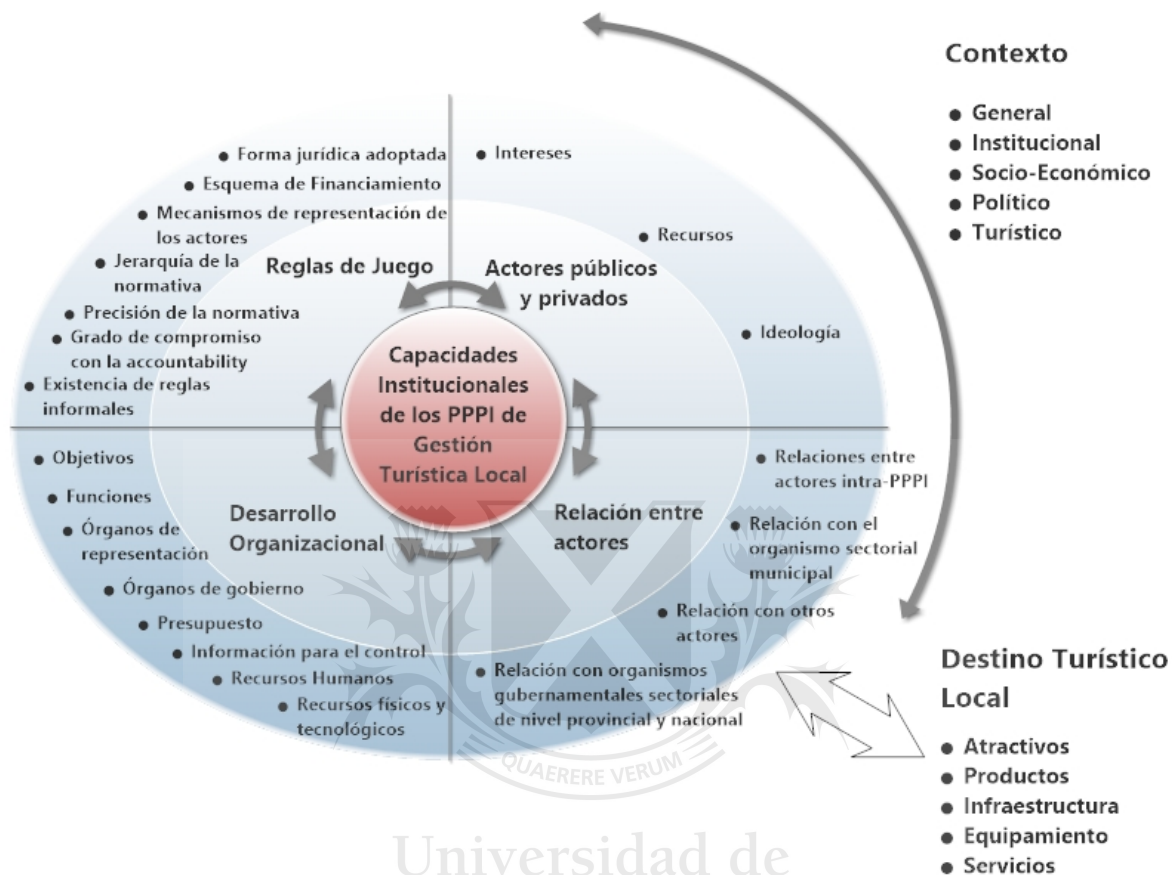
Luego, resulta relevante estudiar el vínculo entre el PPPI y el *organismo municipal a cargo de la política sectorial*, si lo existiera, haciendo foco especialmente en la delimitación de funciones, la división de tareas y en la coordinación existente entre ambos, la cual aparece como necesaria para facilitar el cumplimiento de los objetivos establecidos oportunamente para ambos órganos.

Otra relación que es pertinente describir es la que relaciona a los PPPIs con *organismos provinciales y nacionales de Turismo*. En el marco de las restricciones de recursos que afectan a nivel local, pareciera necesaria una interacción fluida con órganos de nivel provincial y nacional, que tienden, en principio a poseer mayores capacidades y que por otra parte implementan programas de acción específicos a los cuales no sería sencillo acceder mediante recursos propios.

Finalmente, una relación que merece ser abordada es la existente entre el *PPPI de gestión turística local de un destino con otros actores*, principalmente otros Partenariados en el ámbito del turismo. Dicho vínculo parecería relevante en cuanto intercambio de experiencias, información y prácticas, especialmente dadas las complejidades que entraña la implementación de dichos esquemas de colaboración público-privados.

En virtud de lo presentado, la Figura 5 busca consolidar un esquema que simplifique el estudio de las capacidades institucionales de los PPPIs de Gestión Turística Local, sin perder de vista que los mismos se desenvuelven en un contexto y destino turístico determinado.

Figura 5. Esquema analítico para el estudio de las capacidades institucionales de los PPPIs de Gestión Turística Local



Elaboración: Propia

1.2.c. El desempeño de los PPPIs: orientación hacia resultados

Si bien a lo largo de este trabajo se ha reconocido la importancia y los potenciales beneficios de la colaboración público-privada, la literatura estudiada advierte que en la práctica constituye un proceso complejo, no exento de dificultades y desafíos que en muchos casos culminan en el fracaso de la colaboración.

En dicho contexto, existe un amplio consenso en cuanto la importancia de establecer criterios claros de desempeño para los PPPIs y disponer de metodologías eficaces de evaluación de los mismos. En ese marco, y tal cual se ha presentado anteriormente en este trabajo, diversos autores han propuesto diferentes criterios de desempeño y consecuentes métodos de evaluación, desde criterios más sencillos, relacionando objetivos propuestos y

resultados obtenidos, a otros más complejos o integrados, que dan cuenta de forma más extensiva de las particularidades de los PPPIs.

Sin desconocer la importancia de los numerosos criterios de desempeño presentados por la literatura, esta investigación se concentra en observar las capacidades institucionales que facilitan la obtención de productos, resultados o impactos significativos, teniendo en consideración que la mayoría de autores concuerdan en que los anteriores son los criterios centrales que justifican la implementación y mantenimiento de los Parteneriado Público-Privados en el tiempo (Greve & Hodge, 2013).

La OCDE (2002) define un producto u *output* como “los bienes de capital y servicios que resultan de una intervención”. Por su parte, un resultado u *outcome* representa “el conjunto de efectos a corto y mediano plazo probables logrados por los productos de una intervención”. Finalmente, los impactos son definidos como “efectos de largo plazo positivos o negativos, primarios o secundarios, producidos por una intervención, ya sea de forma directa o indirecta, de forma intencionada o no intencionada”.

Cabe resaltar que si el abordaje del desempeño de los Parteneriados Público-Privados es ya complejo en sí mismo por la tipología de la colaboración, más aún lo es a nivel local, dadas las dificultades observadas en cuanto definición clara de objetivos y limitadas capacidades de monitoreo y evaluación que suelen existir en dicho nivel de gobierno.

Por otra parte, es necesario señalar algunas especificidades propias del campo del turismo. En primer lugar, algunas funciones que los PPPIs de Gestión Turística Local asumen, como la promoción turística y las acciones de apoyo a la competitividad, tienden a caracterizarse por su compleja evaluabilidad (Martínez Nogueira, 2011: 15), en cuanto: a) muchos de sus efectos se observan en el mediano/largo plazo y b) es harto complejo medir la incidencia de ciertas acciones sobre los resultados finales, dado que existen otros factores que repercuten sobre ellos²⁰. Por lo anteriormente mencionado, los mecanismos de

²⁰ La OMT (1998: 61-64) entiende que existen diversos factores que inciden sobre la demanda turística y condicionan la decisión de viajar, más allá de la promoción turística de los destinos. Entre ellos se destacan: a) el nivel de renta disponible del visitante; b) el nivel de precios de los servicios en el destino; c) el tipo de cambio; d) factores políticos; y e) otros factores aleatorios e imprevisibles.

evaluación, cuando existentes, tienden a centrarse mucho más en productos alcanzados²¹ que en los resultados de la intervención.

En el marco del enfoque de desempeño adoptado para este trabajo, resulta clave identificar indicadores que permitan guiar la observación en torno a la generación de productos concretos, el logro de resultados y la consecución de impactos por parte de los PPPIs estudiados. Con tal propósito se proponen los siguientes indicadores: a) cantidad de arribos de visitantes al municipio/destino, lo cual supone, en términos generales, mayores niveles de actividad en los establecimientos hoteleros, gastronómicos y comercio en general, así como un mayor volumen de puestos de trabajo y efectos sobre la recaudación impositiva; b) porcentaje de ocupación de establecimientos hoteleros; c) estadía promedio en destino; d) el diseño o implementación de acciones de planificación estratégica turística; e) cantidad de acciones de promoción turística implementadas, con el objeto incentivar y motivar a los potenciales turistas a desplazarse hacia el mismo (Kotler et al, 2011).

Adicionalmente, se destacan: f) cantidad de acciones de apoyo a la comercialización de los productos realizadas, a partir de la organización y financiamiento de la participación en misiones comerciales, ferias y eventos regionales, nacionales e internacionales; g) cantidad de programas de capacitación y calidad turística implementados; y menos frecuentemente: h) el registro de prestadores turísticos, o i) estudios estadísticos o de mercado realizados.

Una vez revisada la literatura relevante, y habiendo abordado los conceptos centrales a través de los cuales se estudiarán los casos seleccionados, en el próximo capítulo se presenta la estrategia metodológica empleada para abordar el problema de investigación definido.

²¹ Entre los productos más salientes caben señalar: a) la cantidad de misiones promocionales de nivel internacional o nacional realizadas; b) cantidad de apariciones en medios de prensa; c) cantidad de visitas a Pagina Web Oficial del Destino; d) material promocional diseñado y producido.

Capítulo 2. Metodología de Investigación

2.1. Pertinencia, motivación y aportes del estudio

A pesar del marcado crecimiento que han tenido en los últimos años los Parteneriados Público-Privados Institucionalizados en el ámbito turístico y a nivel local en Argentina, existen pocos estudios que echen luz sobre los mismos, ya sea sobre sus diseños institucionales, sus capacidades o su desempeño. En ese contexto, este trabajo resulta un aporte relevante desde el ámbito académico al estudio de una temática que reviste un creciente interés en la práctica de la política pública.

Si bien existe un importante cuerpo de literatura que aborda la cuestión de las capacidades, éste se centra casi exclusivamente en el sector público. Las capacidades institucionales de los PPPIs, definidos como esquemas de colaboración que surgen en el marco de la gobernanza y que involucran en una misma organización tanto actores públicos como privados con intereses y objetivos diferentes, casi no han sido tratadas desde el ámbito de las políticas públicas. En ese marco, una de las principales contribuciones de este trabajo es la construcción de un marco conceptual, el cual, aunque perfectible, permite profundizar desde una mirada equilibrada entre la lógica pública y la privada en las capacidades institucionales de los Parteneriados Público-Privado Institucionalizados. Dicho aporte trasciende la esfera del turismo y se entiende puede ser de interés a otros ámbitos de política pública en el cual se presentan dichos esquemas de colaboración público-privada.

Los casos de estudio seleccionados (Ushuaia Bureau e Instituto Mixto de Turismo de Tandil), brindan información valiosa que facilita el entendimiento sobre la problemática definida. En virtud de los hallazgos, y aun entendiendo los límites del abordaje exploratorio-descriptivo de la presente investigación, se elaboran una serie de recomendaciones para la acción con el fin de favorecer un mejor diseño e implementación de los esquemas de colaboración público-privada estudiados.

Por último, y entendiendo que la información obtenida se erige como un antecedente de investigación de relevancia, se esbozan posibles líneas de investigación a futuro que permitan profundizar en la materia.

2.2. Enfoque metodológico

El enfoque metodológico propuesto para abordar el presente estudio combina un análisis exploratorio con una estrategia descriptiva-cualitativa, con el fin de identificar y describir detalladamente las principales capacidades institucionales de los Parteneriados Público-Privados Institucionalizados de Gestión Turística Local que favorecen su desempeño, en términos de generación de productos y logro de resultados e impactos.

Una vez familiarizados con la temática y el desarrollo del marco conceptual, se propone realizar un estudio de casos de municipios que hubiesen implementado un PPPI de Gestión Turística Local. En el marco de este trabajo, la selección y estudio de los casos persigue, siguiendo a Stake (1995), un fin instrumental, o sea que se estudian con el objeto de brindar ideas acerca de un problema o una teoría. Desde dicha mirada, los casos seleccionados tienen un interés secundario, cumpliendo un papel de apoyo al facilitar el entendimiento sobre el problema definido.

2.3. Justificación de la elección de los casos de estudio

Al profundizar en el análisis de las distintas experiencias existentes de PPPI de Gestión Turística Local en Argentina se observan claroscuros, siendo complejo identificar un caso en particular cuyo desempeño pueda calificarse indiscutiblemente de exitoso en términos de los criterios de desempeño escogidos. No obstante ello, si es posible identificar experiencias que, de forma más o menos continua, con mayor o menor intensidad, han generado productos y alcanzado resultados e impactos significativos al crecimiento de la actividad turística local.

En el contexto citado anteriormente, y teniendo en consideración el enfoque metodológico adoptado, la selección de las unidades de estudio específicas se relacionan con los siguientes criterios: a) ser un PPPI que haya mostrado productos, resultados y/o impactos relevantes sobre el crecimiento de la actividad turística local; b) que el turismo (de forma directa o indirecta²²) sea una actividad económica significativa a nivel Municipal, lo cual hace suponer que la misma se encuentra en la agenda gubernamental y que al mismo tiempo existen un número importante de actores provenientes del sector privado; c) ser un destino con atractivos y servicios turísticos apuntados en mayor o menor

²² Entendiendo que el turismo es un sector transversal que impacta sobre diversos rubros de la economía local.

medida a una demanda internacional o nacional de altos niveles de exigencia, lo cual implica que se requieran de esfuerzos que en cantidad y calidad le permitan al municipio competir con otros destinos nacionales y/o internacionales; d) preexistencia a la constitución del PPPI de un órgano público municipal con facultades en materia turística, lo cual hace suponer la existencia de capacidades organizacionales mínimas de parte del sector público; y e) más de cuatro años de antigüedad desde la creación del PPPI, lo que supone trascender un período de gobierno municipal, tiempo en el que necesariamente se han producido alternancias en las autoridades y que al mismo tiempo se juzga suficiente como para observar el desempeño de los mismos.

En función de los criterios definidos previamente, se seleccionaron como casos de estudio a los PPPI de las localidades de Ushuaia, Provincia de Tierra del Fuego (Agencia de Desarrollo Ushuaia/Ushuaia Bureau) y de Tandil, Provincia de Buenos Aires (Instituto Mixto de Turismo/IMTT).

2.4. Justificación de la delimitación del período temporal bajo estudio

El período de análisis seleccionado abarca los años comprendidos entre 2002 y Diciembre de 2013. La selección de dicho período se justifica en las siguientes razones:

1. A comienzos del año 2002 se produjo la depreciación del peso argentino y el consecuente aumento del tipo de cambio real multilateral, los cuales generaron en Argentina condiciones de mayor competitividad turística que contribuyeron, junto a la implementación de diversas políticas sectoriales, a un aumento en el arribo de visitantes extranjeros al país así como al crecimiento del turismo interno (Mintur, 2010; CAT, 2005, 2006, 2008). Dicho escenario dio lugar, entre otras cosas, a la discusión sobre los modelos de organización más adecuados para potenciar la competitividad turística local que desembocaron en la creación, entre otros, de los PPPIs de Gestión Turística Local que se escogen como casos de estudio.
2. Se plantea estudiar los PPPIs hasta Diciembre 2013 con el fin de evaluar el funcionamiento de los mismos en el mayor plazo posible, lo cual se entiende como necesario para observar, más allá de productos específicos, resultados o impactos concretos.
3. Cabe señalar que en el período estudiado se han producido, para los casos de estudio, cambios de autoridades y diferentes contextos para la actividad turística, lo cual

permitirá observar los matices del comportamiento del PPPI ante la presencia de nuevos actores y contextos cambiantes.

2.5. Objetivos de la Investigación

Los objetivos generales y específicos que persigue la presente investigación son:

2.5.a. Objetivo principal

Identificar y describir capacidades institucionales de Parteneriados Público-Privados Institucionalizados de Gestión Turística Local que favorezcan el desempeño de los mismos, en términos de generación de productos y logro de resultados e impactos positivos para el crecimiento de la actividad turística local.

2.5.b. Objetivos específicos

1. Describir las reglas de juego formales e informales que estructuran los incentivos y restricciones de los actores públicos y privados en el marco del PPPI.
2. Identificar las principales características organizacionales que poseen los PPPIs para cumplir con los objetivos y funciones establecidos a la hora de constituirse.
3. Determinar las principales relaciones que se establecen entre los actores que integran el PPPI, así como las que éste mantiene con otros actores relevantes vinculados a la actividad turística.
4. Generar un marco conceptual que permita ahondar en la comprensión del fenómeno de los PPPIs y que puedan ser un aporte no sólo para el turismo, sino también para otros ámbitos de política pública.
5. Elaborar recomendaciones para la acción orientadas a mejorar el diseño e implementación de los esquemas de colaboración público-privados estudiados.
6. Esbozar posibles líneas de investigación a futuro que profundicen en la materia.

2.6. Técnicas utilizadas

Con el propósito de cumplir los objetivos planteados y en el marco del enfoque metodológico propuesto, para el desarrollo de este estudio se realizó un análisis documental complementado con entrevistas semiestructuradas.

Para relevar cuestiones relativas a las reglas formales de los PPPIs y cuestiones organizacionales como estructuras, misiones y objetivos y recursos se revisaron exhaustivamente: a) Ordenanzas de creación y modificación de los PPPIs; b) Estatutos Sociales; c) Ordenanzas y reglamentaciones de creación de instrumentos de financiamiento de los PPPIs; d) transcripciones oficiales de Sesiones de los Concejos Deliberantes; e) Presupuestos Municipales; f) informes públicos de las Tesorerías Municipales; g) planes estratégicos de Turismo Municipales.

Para analizar el funcionamiento efectivo de los PPPIs estudiados se relevó, sistematizó y analizó la información proveniente de: a) planes operativos o de acción; b) estructuras de personal vigentes; c) transcripciones oficiales de las sesiones de los Concejos Deliberantes; d) memorias y balances anuales disponibles; y e) información publicada en medios de comunicación gráficos y digitales.

Cabe señalar que una de las principales *limitaciones* que se encontró al realizar el trabajo fue la escasa existencia de registros documentales oficiales en relación al funcionamiento, recursos o resultados de los Parteneriados estudiados. Dada dicha restricción, resultó imprescindible apelar a las fuentes de información secundaria disponibles (transcripciones de actas de Concejos Deliberantes, Presupuestos Municipales, Transferencias de Tesorería, Gacetillas de prensa, Páginas Webs varias, entre otras fuentes) y triangularlas con el fin de hallar la información necesaria. En este aspecto, las entrevistas realizadas han sido de gran aporte dado que permitieron recabar información no registrada, así como reafirmar, complementar o eventualmente rectificar algunos datos.

2.7. Entrevistas. Selección de informantes

Dado que el enfoque adoptado precisa estudiar el fenómeno tanto desde la perspectiva del sector público como desde la del sector privado, y que las entrevistas permiten acceder a la información desde la perspectiva del actor, se estableció una estrategia de concertación de entrevistas semiestructuradas, tanto en el ámbito del sector

público como en las empresas y demás organizaciones involucradas en los PPPIs estudiados. La elección de la tipología semiestructurada obedece a que las mismas ofrecen un grado aceptable de flexibilidad y al mismo tiempo mantienen la suficiente uniformidad para alcanzar interpretaciones acordes con los propósitos del presente estudio.

En ese marco, se ha entrevistado a:

- Funcionarios locales con misiones y funciones en materia turística.
- Presidente de Cámaras de Comercio, Hoteleras o Turísticas locales.
- Empresarios locales de rubros relacionados a la materia.
- Autoridades de los PPPIs.
- Autoridades provinciales y nacionales que mantienen relación institucional con los PPPIs estudiados.

Las entrevistas semiestructuradas han sido de suma utilidad para reconstruir el proceso de creación y evolución de los PPPIs estudiados. Las mismas, además, permitieron identificar y describir reglas informales vigentes así como relaciones entre actores dentro del PPPI. Por otra parte, han facilitado el conocimiento sobre el funcionamiento efectivo de las distintas instancias del PPPI desde la perspectiva de los actores. Asimismo, brindaron información fundamental para comprender el proceso de toma de decisiones dentro del PPPI y evaluar de qué manera incide el rol de los actores en dicho proceso. Finalmente, han echado luz en cuanto las relaciones entre los PPPIs y otros organismos con los que los primeros se relacionan. Si bien no fue posible acceder a todas las personas que se deseaba, el cruce de información entre actores públicos y privados entrevistados, así como entre ellos y los registros documentales disponibles han sido fundamentales en vista de los objetivos del trabajo.

2.8. Operacionalización de conceptos

Al tratarse la capacidad institucional de una variable que presenta una cierta complejidad, se desdobra la misma en una serie de dimensiones que posteriormente se operacionalizan con el objeto de que sean observables y puestas a prueba en el trabajo de campo.

Dichas dimensiones, siguiendo a Pando (2006) son las siguientes:

- 1) Las reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre los actores que son parte del PPPI de promoción turística local.
- 2) El desarrollo organizacional del PPPI.
- 3) La red de relaciones entre actores integrantes del PPPI y la que éste mantiene con otros actores vinculados al crecimiento de la actividad turística a nivel local.

Dado el carácter exploratorio-descriptivo de esta investigación y de acuerdo a la construcción conceptual realizada para este trabajo, los indicadores definidos son de carácter cualitativo.

Para las reglas de juego se definen los siguientes indicadores:

- Normativa jurídica de creación y funcionamiento del PPPI.
- Normativa jurídica de creación de tributos para financiar el PPPI.
- Figura Legal escogida.
- Grado de jerarquía de la normativa.
- Grado de precisión de la normativa.
- Mecanismos de representación de los actores del sector privado.
- Grado de compromiso de la normativa con la *accountability*.
- Esquema de financiamiento.
- Existencia de reglas informales.

Para el Desarrollo Organizacional del PPPI, se establecen los siguientes indicadores:

- Objetivos y funciones del PPPI.
- Órganos de Representación y Gobierno.
- Grado de participación del sector privado en la toma de decisiones del PPPI.
- Tipo de participación del sector privado en el PPPI.
- Presupuesto anual ejecutado.

- Relación entre presupuesto y funciones asumidas.
- Información producida para el control.
- Cantidad y nivel de formación de los Recursos Humanos del PPPI.
- Relación entre la estructura organizativa y los objetivos del PPPI.

Se operacionalizan las relaciones de los actores hacia dentro del PPPI así como con los diferentes actores involucrados en la actividad turística local a través de los siguientes indicadores:

- Grado de intensidad en la relación entre actores miembros del PPPI.
- Capacidad de resolución de diferencias entre miembros del PPPI.
- Tipo de relación del PPPI con el Órgano Sectorial Turístico Municipal, si este existiese.
- Tipo y grado de relación del PPPI con los Organismos turísticos de nivel provincial y nacional.
- Tipo y grado de relación con otros actores relevantes para el cumplimiento de sus objetivos y/o funciones.

A continuación, en la Tabla 1 se presentan los posibles niveles de desarrollo de capacidades institucionales. A pesar de que los indicadores cualitativos presentados en dicha Tabla no constituyen una medición exhaustiva de todos los indicadores definidos previamente, permiten tener una idea del grado de desarrollo de las capacidades institucionales de los PPPIs de Gestión Turística Local que favorecen el desempeño de los mismos, en términos de los criterios definidos. A partir de los mismos, se podrán establecer, para los dos casos de estudio, los niveles de desarrollo de cada una de las dimensiones definidas, permitiendo establecer valoraciones comparativas entre ellos.

Tabla 1. Indicadores de capacidades institucionales de los PPPIs de

Gestión Turística Local

	Alto	Medio	Bajo
<i>Reglas de Juego</i>	Creación a través de Ordenanza Municipal. Normativa precisa en cuanto roles de los integrantes, responsabilidades, funcionamiento y <i>accountability</i> . Amplia representación del sector privado. Esquema de financiamiento establecido a través de Ordenanza. Aprovechamiento de R2 provinciales y nacionales. Reglas de juego favorecen una alta agilidad operativa del PPPI.	Creación a través de Ordenanza Municipal. Existencia de imprecisiones en cuanto roles de los integrantes, responsabilidades, funcionamiento y <i>accountability</i> . Limitada representación del sector privado. Esquema de financiamiento establecido a través de Resolución o Disposición. Limitado aprovechamiento de R2. Reglas de juego generan una agilidad operativa media del PPPI.	Creación a través de instrumento de jerarquía inferior a Ordenanza Municipal. Existencia de omisiones en cuanto roles de los integrantes, responsabilidades, funcionamiento y <i>accountability</i> . Mínima representación del sector privado. No aprovechamiento de R2. Reglas de juego dificultan la agilidad operativa del PPPI.
<i>Desarrollo Organizacional</i>	Presupuesto anual suficiente para implementar acciones propias. Infraestructura edilicia adecuada para las necesidades. Rol ejecutivo ejercido con dedicación exclusiva. Suficiente dotación de recursos humanos en cantidad y especialización para las funciones definidas. Adecuada producción y transmisión de información para el control. Alta agilidad operativa.	Presupuesto anual acotado para implementar acciones propias. Limitada infraestructura edilicia. Rol ejecutivo ejercido con dedicación parcial o compartida con otras funciones o acciones ajenas al PPPI. Limitada dotación de recursos humanos en cantidad y especialización. Limitada producción y/o transmisión de información para el control. Agilidad operativa media.	Presupuesto anual insuficiente para implementar acciones propias. Ausencia de infraestructura edilicia. Rol ejecutivo ejercido de forma secundaria a otra función o actividad. Insuficiente dotación de recursos humanos en cantidad y especialización. Insuficiente producción y/o transmisión de información para el control. Baja agilidad operativa.
<i>Relaciones de los actores dentro del PPPI y con otros actores</i>	Cohesión interna entre actores públicos y privados integrantes del PPPI. Diferencias existentes entre actores son resueltas en el marco del PPPI. Vínculo de alta intensidad con autoridades locales, provinciales y nacionales en materia turística.	Limitada cohesión interna entre actores públicos y privados. Diferencias entre actores son parcialmente resueltas en el marco del PPPI. Vínculo existente aunque esporádico con autoridades municipales, provinciales y nacionales en materia turística.	Mínima cohesión entre actores públicos y privados, diferencias no pueden ser resueltas en el marco del PPPI. Vínculo mínimo o inexistente con autoridades municipales, provinciales y nacionales en materia turística.

Elaboración: Propia, en base a Darmohraj (2011).

Capítulo 3. Análisis aplicado

El objetivo del presente capítulo es identificar y describir, desde una perspectiva comparada, las principales capacidades institucionales que favorecen el desempeño de los Parteneriados Público Privados de Gestión Turística Local de Ushuaia y Tandil.

Con tal propósito, en primer lugar se presentan los dos casos de estudio, haciendo particular foco en los respectivos contextos y procesos de creación de los mismos. Del mismo modo, se abordan los principales productos, resultados e impactos que los mismos han generado para el período de estudio establecido.

Posteriormente, en la segunda parte del capítulo, se describen los casos de acuerdo a las dimensiones de capacidad institucional definidas. Para ello, se presentan tres apartados, en función de cada dimensión: reglas de juego, desarrollo organizacional, y la red de relaciones establecida entre actores. Se concluye cada apartado con tablas de los dos casos en perspectiva comparada, que ayudarán al análisis en los capítulos posteriores. Para finalizar la sección, se realiza una necesaria reflexión en torno a la relación existente entre capacidades institucionales y crecimiento turístico local.

3.1. Presentación de los casos

3.1.a. Confederación Agencia de Desarrollo Ushuaia /Ushuaia Bureau

Ushuaia, capital de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, se constituye en uno de los principales destinos turísticos de la Argentina en cuanto cantidad de arribos²³ e infraestructura disponible para el desarrollo de la actividad turística. Contribuye a dicha caracterización el hecho de ser el puerto de cruceros con mayor cantidad de recaladas del hemisferio sur, en cuanto es base de los cruceros turísticos que navegan hacia la Antártida.

En las últimas dos décadas se realizaron en Ushuaia importantes obras de infraestructura que potenciaron la actividad turística. Entre ellas cabe señalar la construcción, en 1995, del Aeropuerto Internacional Malvinas Argentinas, con capacidad

²³ Indicador Estadístico establecido por la Organización Mundial del Turismo para medir la llegada de turistas a un destino.

para operar aviones de gran tamaño, así como la ampliación, entre 1997 y 1999, de las áreas operativas y de servicios del puerto²⁴, facilitando el amarre de cruceros en una zona específica separada de los buques cargueros, generando una mayor capacidad de recaladas.

No obstante lo anterior, y por cuestiones esencialmente climáticas, Ushuaia ha sufrido históricamente de una alta estacionalidad turística²⁵, concentrándose su demanda en la temporada de verano, entre noviembre y marzo. A pesar de disponer de un centro de ski, Cerro Castor, que le permitiría potencialmente contar con importantes flujos de turismo en temporada de invierno, la cantidad de frecuencias aéreas en dicha temporada es relativamente baja, lo cual constituye un limitante al arribo de turistas dada la condición de insularidad de Tierra del Fuego.

Entre 2001 y 2003, la Municipalidad de Ushuaia llevó a cabo el Plan Estratégico Municipal. Dicho Plan, si bien identifica al turismo como un área de alto potencial y prioritaria de desarrollo, también advierte sobre sus debilidades, entre ellas la fuerte dependencia de los recursos del Estado y la falta de articulación entre las empresas y el sector público (Municipalidad de Ushuaia, 2003). En dicho marco se plantearon distintas propuestas de fortalecimiento, entre las que se destacó un Proyecto de creación de una Agencia de Desarrollo Local que vinculase al sector público con el privado con el fin de generar iniciativas productivas.

Con dicho antecedente se crea en 2005 la *Agencia de Desarrollo Ushuaia*, también denominada *Ushuaia Bureau*, para hacer frente, principalmente, a los problemas de la alta estacionalidad turística de la ciudad y la baja conectividad aérea. Las condiciones anteriormente descriptas han sido signadas por el Intendente Municipal²⁶ y autoridades del Ushuaia Bureau como causas centrales de la creación del mismo, y las que dieron lugar a sus primeras acciones, vinculadas a la cogestión y cofinanciamiento (junto al Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego) de vuelos adicionales o chárter desde Brasil, a través de

²⁴ Fuente: <http://www.lanacion.com.ar/216537-ushuaia-mucho-mas-cerca-del-mar> (Acceso: 08 de Mayo de 2013). Cabe señalar que a la finalización del presente trabajo se encuentra en proceso de ampliación la superficie de muelle del Puerto, para dar lugar a la creciente actividad de cruceros. Actualmente la operatividad del Puerto permite la recalada de dos Cruceros por al mismo tiempo, y con las obras se prevé duplicar dicha operatividad, al mismo tiempo de permitir la recalada de cruceros de mayor tamaño.

²⁵ Por alta estacionalidad turística se define la concentración de turistas en un periodo de tiempo determinado. La estacionalidad puede ser de demanda (relacionada al tiempo libre de las personas) o de oferta (habitualmente relacionada a cuestiones climáticas) lo cual es el caso de Ushuaia.

²⁶ Conferencia del Sr. Intendente Municipal, Federico Sciurano, en el marco del Programa Ejecutivo “Potenciando la Vocación Pública con la Iniciativa Privada”, dictado en el IAE, Pilar. (02/11/2011).

un acuerdo con Aerolíneas Argentinas, para la temporada invernal de los años 2007, 2008, 2009, 2010 y 2012²⁷.

La gestión comercial a través de los cuales se concretaron dichos vuelos en aquellos años aparece como una acción de fuerte impacto para la actividad turística, no tanto por su magnitud (entre cinco y diez vuelos por temporada invernal, según el año) sino porque facilitó el posicionamiento de Ushuaia como un destino de nieve o ski de nivel medio-medio alto para el mercado brasileño, el cual, como las estadísticas lo marcan (Mintur, 2014), constituye el principal país de origen de los turistas internacionales que arriban a Argentina. Si bien la acción cesó, su impacto fue notable.

El Ushuaia Bureau también ha sido un actor participante en el diseño del Plan Estratégico de Turismo Sustentable de Ushuaia, en el año 2007. Dicho Plan, financiado por el Gobierno Español y elaborado con la participación activa de distintos actores sociales y económicos locales, se propuso lograr un desarrollo turístico de Ushuaia concertado, competitivo y sustentable económica, social y ambientalmente, a través de la diversificación de la oferta, la desestacionalización del destino, así como la mejora la accesibilidad y conectividad, entre otros objetivos priorizados (Municipalidad de Ushuaia, 2007). En el año 2013 la Municipalidad de Ushuaia encargó al Bureau la actualización de dicho Plan, proceso que se estaba iniciando al momento de elaborar el presente estudio.

Asimismo, el Ushuaia Bureau ha sido el ideólogo del proyecto del Centro Comercial a Cielo Abierto de Ushuaia, una serie de obras de infraestructura y servicios públicos con el fin de mejorar la funcionalidad de la zona comercial del centro de la ciudad, cuya inauguración se proyectaba para finales de 2014.

Si bien en su Objeto Social el Ushuaia Bureau establece la posibilidad de realizar funciones amplias, en la práctica, más allá de la participación en el Plan Estratégico de Turismo, en la gestión de vuelos chárter y en el Centro Comercial a Cielo Abierto ya citados, se observa que sus acciones se enfocan en una función principal, que es la promoción y apoyo a la comercialización del turismo, especialmente de Reuniones²⁸.

²⁷ La operatoria del año 2011 se vio afectada por la erupción del Volcán Puyehue en Junio, lo cual obligó a cancelar vuelos durante los meses de invierno, afectando profundamente la actividad turística de Ushuaia.

²⁸ La Asociación Argentina de Organizadores y Proveedores de Exposiciones, Congresos y Eventos (AOCA) define al Turismo de Reuniones como el segmento abarcativo de las actividades realizadas por las personas que viajan a un país con el objetivo principal de participar en una reunión, actividad grupal, conferencia o de

El Presidente del Ushuaia Bureau²⁹ recalcó en este sentido que uno de los principales beneficios de la creación del Bureau es la posibilidad de disponer de recursos propios que le permitan promocionar el destino turístico Ushuaia como “insignia”, con cierta independencia de la provincia de Tierra del Fuego.

En ese marco, las principales acciones realizadas en los últimos años³⁰ han sido: a) La participación en las principales Ferias Internacionales de producto Turismo de Reuniones, como IMEX (Alemania), EIBTM (España) y Expoeventos (Argentina), entre otras; b) participación en Road Shows y Workshops organizados por el Instituto Nacional de Promoción Turística en distintos lugares, como Brasil, Sudáfrica, Venezuela, México; c) organización de diversos viajes de prensa a Ushuaia; d) financiamiento de avisos publicitarios; e) capacitaciones sobre el destino a la cadena comercial turística y e) el apoyo técnico y económico a la postulación y candidatura de Ushuaia para ser sede de diversos eventos, entre los que se destaca la selección de la ciudad de Ushuaia para ser sede de Interski 2015, principal encuentro técnico mundial en materia de ski y snowboard, el cual espera la presencia de entre 1500 y 3000 asistentes.

En relación a los resultados de dichas acciones, se identifican la realización de 11 reuniones en la ciudad de Ushuaia para 2011, mientras que en 2012, según el Anuario del Observatorio Económico de Turismo de Reuniones de la República Argentina³¹, dicho número desciende a 8 reuniones identificadas.

3.1.b. Instituto Mixto de Turismo de Tandil

Como señala Benseny (2010) a partir de la década del noventa se registra en Tandil un crecimiento sostenido de la oferta de alojamiento hacia su región periférica serrana, la cual constituye su principal atracción turística. De esta forma, la actividad turística comienza a diversificar la economía de un municipio tradicionalmente vinculado a la actividad agroindustrial y metalmecánica.

acompañar a una persona que asiste a la misma, se incluyen como tales los Congresos, las Convenciones, las Ferias y Exposiciones, las acciones de Incentivos, las Conferencias y los Eventos de distintas magnitudes generados con variados propósitos.

²⁹ Entrevista con el Presidente del Ushuaia Bureau y la Cámara de Turismo, Sr. Marcelo Lietti (06/08/2014).

³⁰ Para mayor información se sugiere visitar:

http://www.ushuaia.org.ar/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=3&Itemid=5
(Acceso: 15 de Mayo de 2014).

³¹ El Observatorio surge debido al convenio de asistencia técnica firmado entre el Inprotur, AOCA y la Universidad nacional de Buenos Aires (UBA).

Paulatinamente, y en el marco del proceso de globalización que genera impactos de magnitud en la actividad turística (OMT, 2000), Tandil comienza a posicionarse fuertemente como un destino *de escapada*, o un destino de fin de semana cercano a los principales centros emisores, en este caso el Área Metropolitana de Buenos Aires y orientado principalmente a una demanda de alto nivel de exigencia.

El crecimiento mencionado de la oferta de alojamiento, principalmente de tipología de cabaña u hostería, y casi en exclusividad a cargo de empresarios pyme, tuvo lugar de forma no planificada, no siendo acompañada de las obras de infraestructura suficientes, dando lugar no sólo a problemáticas de tipo ambiental u ordenamiento urbano (residuos, tráfico), sino también de servicios³². En ese marco, va emergiendo la inquietud sobre que estrategias implementar para consolidar la actividad, fortalecer la demanda, así como regularizar y ordenar la oferta de servicios turísticos.

Surge de esta forma una demanda del sector privado turístico para generar un espacio de articulación público-privado en el cual abordar cuestiones relativas a la actividad. A partir del año 2003 se comienzan las conversaciones y se contrata un equipo consultor para que asista en la conformación de un Órgano Mixto, el cual se conforma en 2005 como Instituto Mixto de Turismo de Tandil.

El Representante de la Cámara Empresaria ante el IMTT³³ resalta que el principal beneficio de ser miembro del Instituto es formar parte de una mesa de diálogo con reuniones periódicas, con un cronograma de reuniones preestablecidas, sin necesidad de solicitar audiencias o reuniones al Municipio, pudiendo aportar ideas y análisis sobre propuestas para la conformación de las políticas turísticas.

No obstante lo anterior, los comienzos del IMTT no fueron sencillos. La presencia de fuertes personalidades (tanto desde el sector público como del privado) no permitía encontrar los puntos de acuerdo necesarios para avanzar en una agenda común. Por otra parte, como señalan Calvento y Lorenzo (2011) no existían criterios comunes entre los prestadores sobre cómo establecer el instrumento de financiamiento, lo cual prácticamente paralizó el funcionamiento del IMTT hasta el año 2008, cuando se destraba la cuestión sancionando una Ordenanza³⁴ que estableció el *Fondo Especial para Turismo*, una

³² Plan Estratégico de Turismo Tandil 2020.

³³ Entrevista con el Representante de la Cámara Empresaria ante el IMTT, Ariel Bardisa (27/08/2014).

³⁴ Ordenanza N° 11291/08.

Sobretasa a la Tasa de Actividades Económicas aplicada a los comercios ya sean del rubro turístico o aquellos que se encontrasen en zonas de interés turístico.

En el año 2009 el Municipio junto al IMTT, una vez resuelta la cuestión del financiamiento, deciden diseñar un Plan Estratégico de Turismo Sustentable. El mismo, realizado a través de una consultoría externa y con horizonte al año 2020, plantea como objetivo planificar de forma participativa el desarrollo sustentable de la actividad turística del Municipio de Tandil, y con dicho propósito propone cuatro líneas estratégicas: 1) el desarrollo de la oferta; 2) el marketing turístico; 3) la calidad del destino; y 4) la gestión institucional del destino. Independientemente del grado de cumplimiento de los objetivos del Plan, éste se ha constituido no sólo como un hito de gestión municipal y del IMTT, sino también como regla de juego, en cuanto orienta y coordina las acciones en materia turística. Si bien no es objetivo de este estudio detenerse en las especificidades de dicho Plan, cabe señalar que una de las cuestiones centrales que se debatió y acordó fue la de posicionar Tandil como un destino selectivo, no masivo, priorizando un perfil de demanda de nivel adquisitivo medio-alto y alto.

Como señala el Director de Turismo de Tandil³⁵, el Plan Estratégico se constituye como una herramienta fundamental ordenadora del trabajo, en cuanto no se realizan acciones que no se encuentren en el marco del mismo, y al mismo tiempo ayuda a bajar el clima de conflictividad y reclamos del sector privado.

En el marco de lo anterior, las principales acciones realizadas en los últimos años han sido: a) participación en Ferias de Turismo de nivel nacional, como la Feria Buenos Aires Turismo (FEBATUR) y la Feria Internacional de Turismo (FIT) en Buenos Aires; b) promoción del destino en medios gráficos y audiovisuales de nivel nacional; c) promoción del destino como sede de entrenamiento de pretemporada para equipos de fútbol; c) acciones de relaciones públicas, como la atención y agasajo a los periodistas que suelen cubrir dichas pretemporadas; d) apoyo económico a eventos y fiestas populares de interés turístico; entre otros.

Para finalizar la sección, la Tabla 2 presenta de forma abreviada y en clave comparativa las principales características de los dos municipios estudiados en cuanto destinos turísticos. Cabe señalar en tal sentido que dicha caracterización, si bien no es

³⁵ Entrevista con el Director de Turismo de Tandil, Sr. Ernesto Palacios (09/06/2014).

exhaustiva, ayuda a contextualizar tanto la creación como el accionar de los PPPIs abordados en este trabajo.

Tabla 2. Municipios de Ushuaia y Tandil. Perfil turístico

	Ushuaia	Tandil
<i>Población</i> ³⁶	56825	123343
<i>Principales atractivos y productos turísticos</i>	Naturaleza, "fin del mundo", Cruceros a la Antártida, Turismo Activo.	Sierras, Gastronomía, Turismo de Descanso.
<i>Principales Mercados de demanda</i>	Internacional para el mercado de cruceros. Nacional, nivel adquisitivo medio-alto y alto. Viajeros Independientes.	Nacional, nivel adquisitivo medio-alto y alto.
<i>Principales tipologías de alojamiento</i>	Hotel, Hostería	Hostería, Cabaña
<i>Principal medio de arribo</i>	Aéreo	Carretero
<i>Grado de Estacionalidad</i>	Alta	Media
<i>Temporada Alta</i>	Verano	Fines de Semana y Feriados

Elaboración: Propia

Como se advierte en la Tabla 2, aun cuando Ushuaia y Tandil muestran una gran relevancia en términos turísticos, sus perfiles en cuanto destinos turísticos son muy diferentes, tanto en las particularidades de la oferta como en su demanda objetiva. Ello va a incidir en las necesidades específicas de cada uno, y por ende, en las expectativas de colaboración entre actores públicos y privados.

3.2. Las Reglas de Juego

En el capítulo 1 se ha destacado que la relación entre actores públicos y privados se produce alrededor de determinadas reglas de juego, cuya importancia radica en que señalan el marco de restricciones e incentivos de los actores involucrados en el PPPI. En ese

³⁶ Según Censo 2010. Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (Indec).

contexto, se ha señalado los PPPIs de Gestión Turística Local se consideran, en lo respectivo a este trabajo, como una regla R1 formal, que viene a institucionalizar una histórica relación informal existente en diversos municipios entre el sector público y el sector privado para realizar diversas acciones vinculadas al desarrollo, la planificación y la promoción de la actividad turística.

En virtud de lo anterior, el análisis de la dimensión institucional se enfoca principalmente en describir de una serie de aspectos normativos que definen no sólo derechos y obligaciones de los actores en el marco del PPPI, sino también los procedimientos a seguir por los mismos, tratando de identificar posibles vacíos, ambigüedades o contradicciones normativas que puedan afectar su funcionamiento.

No obstante ello, si los PPPIs de Gestión Turística Local se entienden como regla formal de nivel R1, antes de comenzar dicho análisis es preciso identificar las principales reglas de juego de nivel superior que inciden, de forma directa o indirecta, en la constitución y/o funcionamiento de los PPPIs de Gestión Turística Local. El conocimiento de las mismas permite comprender las limitaciones y posibilidades de los actores tanto a la hora de crear el PPPI como de llevar adelante las funciones establecidas.

3.2.a. Reglas de Juego de importancia para el establecimiento y funcionamiento del Ushuaia Bureau y del Instituto Mixto de Turismo de Tandil

La Carta Orgánica Municipal define en su artículo 21 el carácter turístico del Municipio de Ushuaia, al reconocer al turismo como un recurso genuino y de importancia para el desarrollo económico local. Del mismo modo, el artículo 89 de la Carta promueve el desarrollo comunitario a través de políticas que fomenten la productividad de la economía local. Finalmente, establece la potestad del Concejo Deliberante de sancionar las ordenanzas que regulen el régimen jurídico de organismos descentralizados, autárquicos, empresas o sociedades de economía mixta, entre los que se encuentra el Ushuaia Bureau. De esta forma, la Carta Orgánica Municipal se constituye como una regla R2 formal.

Por su parte, la *Ley de Régimen Turístico Provincial 65* establece la institucionalidad turística a nivel provincial, estableciendo al Instituto Fueguino de Turismo (Infuetur) como autoridad de aplicación y estableciendo un Consejo Provincial de Turismo como ámbito para la discusión de políticas turísticas, integrado por todas las

municipalidades y comunas de Tierra del Fuego y las asociaciones vinculadas a la actividad. Si bien el Ushuaia Bureau no es parte del mismo, si lo es la Cámara de Turismo de Ushuaia, parte integrante del Bureau.

Tandil, como todos los municipios de la provincia de Buenos Aires, se rige por la *Ley Orgánica de las Municipalidades*³⁷. Dicha ley ordena a todos los municipios por igual, independientemente de sus características particulares, población o economía, estableciendo que los partidos estarán administrados por una Municipalidad compuesta por un poder Ejecutivo y otro Legislativo.

En lo que interesa a este trabajo, dicha ley define dos cuestiones de importancia. En primer lugar, el artículo 29 establece que corresponde al Concejo Deliberante sancionar ordenanzas impositivas así como la determinación de recursos y gastos de la Municipalidad. Por otra parte, su artículo 178 determina las figuras a través de las cuales el Ejecutivo podrá cumplir sus deberes. En tal sentido, cabe señalar que la Ley Orgánica de las Municipalidades no es muy flexible en cuanto figuras compartibles con esquemas de gobernanza, dado que solamente admite que se presten servicios a través de órganos centralizados dependiente del Ejecutivo u organismos descentralizados. Si bien dentro de los últimos se contemplan consorcios y cooperativas, figuras que permiten la incorporación de actores privados, las funciones que pueden asumir son específicas. En otras palabras, la ley constituye una R2 formal que es particularmente restrictiva para el establecimiento de esquemas de colaboración público-privados.

En la provincia de Buenos Aires, *La Ley Provincial de Turismo* 14209 define al turismo como actividad económica y socio-cultural prioritaria y sujeto de políticas de Estado. La misma establece que la Secretaría de Turismo provincial tendrá la facultad, entre otras cosas, de planificar y promover el desarrollo turístico en la provincia, coordinando para ello planes, programas y proyectos con otras áreas gubernamentales provinciales y municipales, promoviendo la participación del sector privado. En el marco de dicha norma es que se diseñan los programas provinciales de promoción, capacitación y desarrollo turístico a ser implementados en conjunto con los municipios, así como los

³⁷ Decreto Ley 6769/58, y modificaciones introducidas por los Decretos-Leyes: 7.443/68, 8.613/76, 8.752/77, 8.851/77, 9.094/78, 9.117/78, 9.289/79, 9.443/79, 9.448/79, 9.926/83, 9.950/83 y 10.100/83 y las Leyes: 5.887, 5.988, 6.266, 6.896, 10.140, 10.164, 10.251, 10.260, 10.377, 10.706, 10.716, 10.766, 10.857, 10.936, 11.024, 11.092, 11.134, 11.239, 11.240, 11.300, 11.582, 11.664, 11.690, 11.741, 11.757, 11.838, 11.866, 12.076, 12.120, 12.288, 12.396, 12.929, 13101, 13154, 13217, 13580, 13924, 14062, 14139, 14180, 14199, 14248, 14293, 14344, 14393, 14480, 14491, 14515 y 14449.

estándares de categorización de establecimientos de alojamiento³⁸, aplicables a todos los establecimientos de la Provincia.

Para finalizar, cabe destacarse dos reglas de juego de nivel nacional que inciden sobre ambos casos de estudio, como lo son el *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable* (PFETS) y el *Plan de Marketing Internacional ConectAR*. Dichas reglas formales, que se derivan de la Ley Nacional de Turismo, definen la priorización que el Ministerio de Turismo de la Nación y el Instituto Nacional de Promoción Turística, respectivamente, establecen sobre los destinos y atractivos turísticos y son las que en definitiva ordenan las acciones de éstos Órganos Nacionales hacia los mismos. En primer lugar, el PFETS fija las estrategias y políticas para el desarrollo turístico equilibrado de la Argentina a un horizonte fijado primero al 2016 y luego extendido al 2020. En el marco de dicho Plan y sus actualizaciones, se identifican tanto a Ushuaia como a Tandil como zonas prioritarias para el desarrollo turístico.

Por su parte, el Plan de Marketing Internacional ConectAR 2012-2015 tiene por objeto definir mercados de exportación prioritarios, identificando los distintos destinos, productos y experiencias de viaje con capacidad de satisfacer a dichos mercados en el contexto turístico global citado en este estudio. En el marco de dicho Plan, Ushuaia es identificado como un destino de proyección internacional, dada su característica de “fin del mundo” (Inprotur, 2012: 23). Tandil, por su parte, es identificado como un destino de experiencia gastronómica, basado en su combinación de queso y salame, el cual es el único del país que dispone de Denominación de Origen. Al igual que lo mencionado para el PFETS, a partir de dicho Plan de Marketing se orientan las acciones de promoción turística internacionales de la Argentina.

Por último, y en el mismo sentido, cabe señalar el *Plan de Marketing de Turismo de Reuniones*, también implementado por el Inprotur en colaboración con la Asociación Argentina de Organizadores y Proveedores de Exposiciones Congresos y Eventos (AOCA), el cual tiene por objeto posicionar a la Argentina dentro de los principales destinos internacionales para el Turismo de Reuniones. Con dicho propósito se implementan diversas acciones a fin de fortalecer a los destinos sede de reuniones y favorecer la captación de estos últimos. Entre dichas acciones se destacan la capacitación, la

³⁸ A través del Decreto Complementario 659/07.

participación en Ferias Internacionales y la organización de misiones promocionales y de apoyo a la comercialización.

3.3.a. Jerarquía de la normativa: creación a nivel de Ordenanza Municipal

Un elemento central en el establecimiento de las reglas de juego tiene que ver con la jerarquía de la normativa, principalmente en lo que hace a la constitución y al financiamiento de los PPPIs.

Tanto en Ushuaia como en Tandil se observa que la constitución de los Partenariados se realiza a nivel de Ordenanza, norma de mayor jerarquía emanada del Cuerpo Legislativo Municipal. El Ushuaia Bureau³⁹ se crea a través de la Ordenanza Municipal N° 2775/04 como una Institución Pública No Gubernamental de Derecho Privado con el objeto de promover y fomentar el desarrollo local y la innovación tecnológica, con particular énfasis en la promoción del turismo. Sus funciones, Órganos de Gobierno, composición, funcionamiento y financiamiento se encuentran establecidos en un único Estatuto Social ratificado por Ordenanza Municipal⁴⁰, según las atribuciones establecidas en la Carta Orgánica Municipal. La Ordenanza N° 9520/05 de creación del IMTT, por su parte, establece sus objetivos, funciones, Órganos de Gobierno y representantes, al mismo tiempo que define que actuará bajo el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Local Municipal.

Dicha jerarquía aparece adecuada en cuanto los diferentes actores públicos y privados entrevistados reconocen la importancia de que el esquema de colaboración pueda concentrarse en acciones de largo plazo que trasciendan más allá de los gobiernos municipales de turno.

Finalmente, cabe señalar que la determinación del esquema de financiamiento de ambos PPPIs se realizó a través de Ordenanzas complementarias. Éstas se sancionaron en años posteriores a la creación de los PPPIs, dadas las diferencias existentes entre ambos sectores en torno a los criterios para definir la figura legal y el importe. Una vez alcanzados los acuerdos y creadas las figuras impositivas, las mismas se han ido ratificando a través de las Ordenanzas Fiscales que se actualizan anualmente en ambos municipios.

³⁹ El PPPI nace con la denominación Agencia Ushuaia, luego Confederación Ushuaia Bureau (Ordenanzas 3314 y 3328/08), y finalmente Confederación Agencia de Desarrollo Ushuaia Bureau (4062/11).

⁴⁰ Ordenanza N° 2775 de Creación del Ushuaia Bureau; Ordenanza N° 2865 de Ratificación del Estatuto; y Ordenanza N° 3077 de Tasa a las actividades comerciales e industriales.

3.2.b. La figura legal adoptada: ¿derecho público o derecho privado?

Si bien la literatura reconoce que la figura legal no hace al Partenariado (Saz Carranza, Ysa y Esteve: 2009; Ysa, 2009), su definición resulta relevante en cuanto a partir de ella no sólo se establecen el carácter de sus actos, sino también se condiciona su funcionamiento, definiendo las potestades de las cuales dispone y las restricciones que enfrenta.

En tal sentido, y como se observara en el ítem anterior, los dos casos de estudio asumen figuras muy diferentes. El Ushuaia Bureau se constituye como una Asociación Civil a nivel de Confederación⁴¹. Esto es una entidad de derecho privado, con personería jurídica propia, sin fin de lucro, y constituida de forma mixta por el Estado Provincial y las Cámaras Empresarias relevantes en materia turística. El IMTT por su parte, no goza de personería jurídica propia, sino que se encuentra integrado en la propia administración municipal, orgánicamente dentro de la Secretaría de Desarrollo Económico Local, y con una partida presupuestaria específica a su nombre.

Dichas definiciones, si bien se encuentran basadas en reglas R2 formales más o menos restrictivas para la creación de figuras de colaboración público-privadas como lo son la Ley Orgánica de las Municipalidades de la provincia de Buenos Aires y la Carta Orgánica Municipal de Ushuaia, le confieren al Ushuaia Bureau una mayor flexibilidad en términos administrativos y organizacionales que la que se observan en el IMTT.

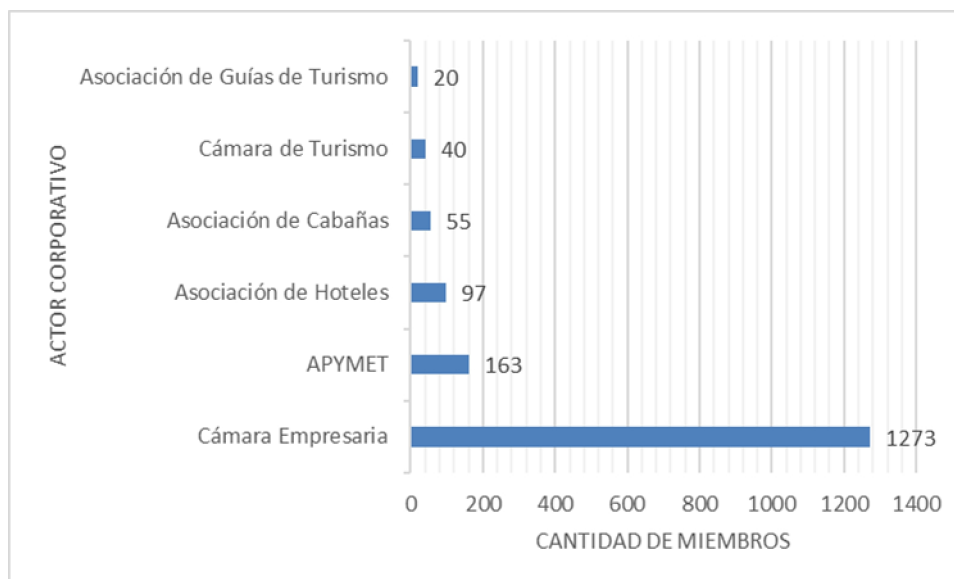
3.2.c. Mecanismos de representación de los actores del sector Privado: actores corporativos de gran representatividad junto a actores con intereses microsectoriales

En ambos casos estudiados se observa que la representación de los actores privados dentro del PPPI es una combinación entre actores corporativos de gran representatividad, como las Cámara de Comercio y Empresaria, y otros con intereses microsectoriales, como pueden ser las Asociaciones de Hoteles, o de Guías de Turismo. Cada uno de los actores corporativos tiene derecho a voto, independientemente de su cantidad de asociados o trayectoria. Dicho esquema, si bien prioriza la amplia participación de los actores privados, genera una sobre-representación de algunos sectores y/o empresas en el PPPI. Ello no sólo debido a la asimetría en cuanto cantidad de asociados, como muestran las Figuras 6 y 7,

⁴¹ Una Confederación es una Asociación Civil de 3º Grado, o sea constituida por Federaciones o Cámaras Empresarias.

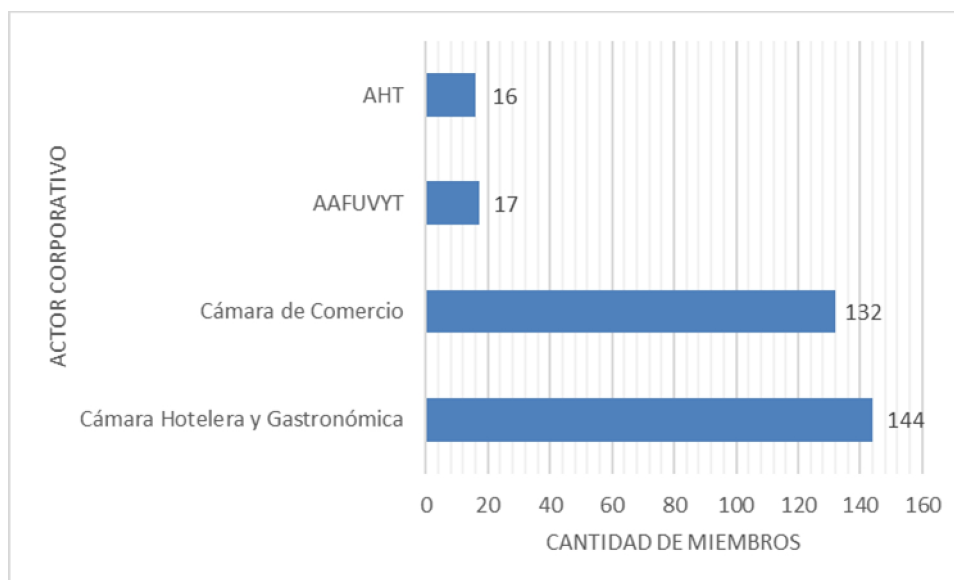
sino también en cuanto una importante cantidad de empresas se encuentran asociadas a más de un actor corporativo integrante del PPPI.

Figura 6. Instituto Mixto de Turismo de Tandil. Cantidad de asociados por actor privado de representación corporativa miembro. 2013



Elaboración: Propia, en base a datos obtenidos de las respectivas Instituciones.

Figura 7. Ushuaia Bureau. Cantidad de asociados por actor privado de representación corporativa miembro. 2013



Elaboración: Propia, en base a datos obtenidos de las respectivas Instituciones.

3.2.d. El esquema de financiamiento: fuente de discusiones entre actores públicos y privados

La cuestión del financiamiento de los PPPIs se constituye en un elemento central de esta investigación, en cuanto la cofinanciación es señalada como uno de los rasgos identitarios de los esquemas de colaboración público-privados estudiados. En este sentido cabe señalar que para ambos casos de estudio se ha establecido un sistema de financiamiento compartido entre el sector público y sector privado, aunque con diferencias en cuanto el alcance de los sujetos privados pasivos del tributo.

El Estatuto Social del Ushuaia Bureau establece el esquema de financiación del Bureau, el cual, si bien define diversas posibles fuentes de financiamiento, se compone de dos principales. Por una parte, recursos provenientes del sector privado, constituidos por el 10% de la recaudación por Tasa a las Actividades Comerciales⁴² a la cual contribuyen todos los comercios (turísticos o no), y un aporte público que replica la suma recaudada por dicha Tasa, y que proviene del presupuesto municipal. En consecuencia, el cofinanciamiento podría considerarse como simétrico, en cuanto ambos sectores aportan la misma suma de dinero.

En el caso del IMTT, el Fondo afectado se compone también en partes iguales por aportes del sector privado y el sector público, aunque el aporte económico del sector privado surge como un importe adicional a la Tasa Unificada de Actividades Económicas, la cual no es general, sino que alcanza a todos los comercios de rubros turísticos y a aquellos comercios que aun siendo de otros rubros, se encuentren localizados en zonas turísticas⁴³.

No obstante la presencia de un esquema de financiamiento en apariencia simétrico, es preciso destacar que, dado que las acciones del IMTT no se implementan de forma propia sino a través de la Dirección de Turismo de Tandil, y en cuanto ella dispone de partidas presupuestarias específicas, en la práctica el financiamiento del IMTT es mayoritariamente público. Por tal motivo, será particularmente complejo establecer el presupuesto efectivo del PPPI, en cuanto dicha Dirección de Turismo ejecuta otras acciones comprendidas en sus misiones y funciones que son externas al IMTT.

⁴² Dicho esquema se hace efectivo a través de las ordenanzas N°3077 y N°3078, modificatorias de la Ordenanza Tributaria General.

⁴³ Definidas por Ordenanza Municipal N° 10229.

Una cuestión que vale la pena considerar es que para ambos casos de estudio el esquema de financiamiento es pro-ciclo económico, en cuanto el aporte privado se constituye como un porcentaje de la tasa comercial y el aporte público replica la recaudación privada. Ello, supone que en épocas de crecimiento económico el PPPI va a contar con mayores recursos, aunque entraña el riesgo que ante una situación de retracción económica, que es cuando se precisan de mayores esfuerzos para fomentar el crecimiento de la actividad turística, los recursos económicos del PPPI se vean disminuidos.

Cabe finalmente advertir que tanto en Ushuaia como en Tandil surgen posiciones encontradas entre actores públicos y privados sobre la titularidad de los aportes económicos, y en definitiva, el alcance de la potestad del Estado municipal para definir el destino de los mismos. Dado que la figura establecida oportunamente para canalizar el aporte privado es la de una tasa, y tanto la Carta Municipal de Ushuaia como la Ley Orgánica Municipal de la provincia de Buenos Aires establecen que las tasas se constituyen como recursos municipales y en cuanto con ellas se procura satisfacer necesidades colectivas, el Estado municipal posee facultades para definir en que utilizar dichos recursos.

Si bien dichas tasas se crearon en su momento específicamente para financiar los PPPIs y no otra cosa, no deja de ser un tema de discusión y divergencia entre actores. Dicha cuestión puede observarse en sesiones del Concejo Deliberante de Ushuaia, donde se discute si el pago de la tasa es un aporte privado al financiamiento del Bureau, como sostiene el sector privado o si es solamente el Estado Municipal quien lo está financiando, como alegan ciertos concejales⁴⁴. La discusión anterior se extiende hacia la legitimidad del gasto, en cuanto los fondos girados al Ushuaia Bureau exceden los destinados a necesidades sociales entendidas como más prioritarias por algunos sectores político-partidarios⁴⁵, entre ellas el transporte o la obra pública municipal.

En Tandil también se observa una permanente tensión entre los actores públicos y privados sobre este tema. Si bien se pudieron alcanzar acuerdos mínimos en su momento que hicieron posible la generación de la sobretasa turística, sigue siendo un tema de discusión sobre el cual existen miradas totalmente diferentes que no parecen encontrar un punto de convergencia.

⁴⁴ Concejo Deliberante de Ushuaia. Sesión Ordinaria 14/04/2010.

⁴⁵ Concejo Deliberante de Ushuaia. Sesiones Ordinarias 25/08/2010, 18/04/2012 y 10/10/2012.

3.2.e. Grado de precisión de la normativa: vacíos y zonas grises que generan confusiones en los actores

Como advierte Pando (2005: 199) el grado de precisión de la normativa es relevante teniendo en cuenta que cuanto más exhaustiva, más limitado es el grado de discrecionalidad en la toma de decisiones. En relación a este tema, en ambos casos se observa un apenas suficiente nivel de precisión general en la normativa, aunque con algunas ausencias y zonas grises que valen la pena destacar.

En el Ushuaia Bureau la normativa aparece con un suficiente nivel de precisión en relación a ciertos aspectos centrales de su constitución y funcionamiento, como: a) su naturaleza jurídica; b) los órganos de gobierno y sus respectivos atribuciones y deberes; c) los mecanismos de financiamiento; d) las entidades asociadas, sus obligaciones y derechos; e) los mecanismos y requerimientos de participación; y f) los mecanismos de financiación.

A pesar de que las misiones, funciones y objetivos del PPPI no se encuentran diferenciadas y se definen de forma amplia, ello es habitual en Estatutos Sociales de Asociaciones sin Fin de Lucro, en cuanto se precisa una cierta flexibilidad que facilite la adaptabilidad en el mediano y largo plazo. No obstante ello, cabe advertir que, comparando misiones y funciones asumidas, existe superposición en torno a algunos roles que asumen tanto el Ushuaia Bureau como el órgano municipal de turismo, la Secretaría de Turismo de Ushuaia, coexistente con el Ushuaia Bureau. Si bien la normativa de misiones y funciones de la Secretaría de Turismo establece que ésta deba coordinar acciones con el Ushuaia Bureau, ello no ocurre en sentido contrario.

El IMTT, si bien también define sus funciones, objetivos, composición y financiamiento a través de Ordenanzas Municipales, muestra ciertos vacíos y ambigüedades en la normativa que generan confusiones sobre el alcance del rol de los actores. En primer lugar, si bien pareciera que el sector privado se limita a asumir un rol consultivo, la normativa no es explícita al respecto. Por otra parte, resulta ambiguo el rol que cumple la Dirección de Turismo Municipal, dado que si bien la normativa establece que ésta se constituye como órgano implementador de las decisiones tomadas por el IMTT, no se establecen ni la operatoria ni los alcances, especialmente considerando que, como se mencionara anteriormente, la Dirección de Turismo implementa otras acciones vinculadas al turismo que no surgen por mandato del IMTT, sino por ser de su competencia original.

Finalmente, es preciso destacar que a aun cuando en el caso del Ushuaia Bureau ha existido una rectificación del Estatuto Social en el año 2008⁴⁶, no se observan para ninguno de los dos casos normativas complementarias registradas que pudiesen minimizar o resolver los vacíos y ambigüedades señalados anteriormente.

3.2.f. Compromiso de la normativa con la *accountability*: una cuestión pendiente

El compromiso de la normativa con la *accountability* es un tema por demás importante en los PPPI, en cuanto éstos se originan y desarrollan en el marco de lo que en este trabajo se ha definido como una relación más horizontal de poder y participación de actores privados y de la sociedad civil, lo cual requeriría mayores niveles de producción y transmisión de información, así como la responsabilización de los actores, públicos y privados. No obstante lo anterior, es preciso señalar que, para ambos casos de estudio, se observa un considerable nivel de imprecisión y carencias en relación a la cuestión.

El Estatuto del Ushuaia Bureau establece que éste “[...]publicará una vez por año los resultados de su gestión”(Art 6°), sin especificar si se trata de resultados financieros o logros de gestión, el grado de exhaustividad, la fecha de publicación, o el medio a través se puede acceder a dichas publicaciones. En relación a la fiscalización y control de la administración social, el Estatuto establece que será la Comisión Fiscalizadora la encargada de realizar dicha tarea, para luego enviar un informe al Consejo Deliberante. Por otra parte, cabe señalar que en cuanto el municipio de Ushuaia es el encargado de percibir y transferir los recursos, la publicidad de dicha información queda sujeta a lo establecido por la Carta Orgánica Municipal y los compromisos de transparencia municipales.

El IMTT, al constituirse sin personería propia y funcionar como un programa municipal, se encuentra sujeto a los mecanismos administrativos y de rendición de cuentas estipulados en la Carta Orgánica de los Municipios. Cabe señalar en este caso que el Municipio de Tandil posee en su página web un área de transparencia en la cual publica información, principalmente contable, sobre la marcha de la ejecución presupuestaria, desglosada en diferentes partidas presupuestarias. Curiosamente, la Ordenanza de creación del IMTT omite toda referencia en torno a mecanismos de producción o transmisión de información de cualquier tipo para el control. Lo anterior ha generado solicitudes de información más pormenorizados por parte de los actores privados del IMTT a sus pares

⁴⁶ Aprobado por Ordenanzas 3314 y 3322/08.

públicos, en cuanto juzgaban la información disponible insuficiente. Dichos reclamos, en voz de los actores privados, ha sido parcialmente satisfecho.

Finalmente cabe hacer una reflexión sobre la responsabilidad de los actores por sus acciones en el marco del Partenerariado. En tal sentido, se observa que si bien la responsabilidad de los actores públicos se encuentra determinada por diversas normativas, la de los privados no se encuentra claramente establecida. Ello genera a priori una asimetría entre actores públicos y privados, con el riesgo de que estos últimos adquieran autoridad sin corresponsabilidad.

Tabla 3. La dimensión "Reglas de Juego" en perspectiva comparada

	Ushuaia Bureau	IMTT
<i>Figura legal adoptada</i>	Asociación Civil	Programa Gubernamental
<i>Órbita</i>	Derecho Privado	Derecho Público
<i>Jerarquía de la normativa</i>	Ordenanza	Ordenanza
<i>Grado de precisión de la normativa</i>	Medio	Medio-Bajo
<i>Grado de compromiso de la normativa con la accountability</i>	Medio-Bajo	Medio-Bajo
<i>Esquema de toma de decisiones</i>	Paritario, sesgo al privado	Paritario, sesgo al público
<i>Representatividad del Sector Privado</i>	Amplia	Amplia
<i>Esquema de Financiamiento</i>	Cofinanciación Simétrica	Cofinanciación, aporte público mayoritario
<i>Figura legal financiamiento privado</i>	Tasa actividades comerciales	Tasa actividades comerciales
<i>Alcance de la imposición</i>	Universal	Acotado a establecimientos turísticos

Elaboración: Propia

La Tabla 3 presenta las principales características en torno a la dimensión “Reglas de Juego” en perspectiva comparada. Como se puede observar, los dos casos establecen reglas de juego diferentes, en gran parte derivadas de las figuras legales adoptadas, que suponen oportunidades o restricciones según el caso. No obstante ello, parece haber una tendencia hacia un equilibrio paritario entre actores públicos y privados, si bien sesgado hacia lo privado en el caso de Ushuaia y hacia lo público en el caso de Tandil.

Vale finalmente destacar que la definición de la regla de juego en torno a la financiación ha demostrado ser, para ambos casos, la que ha generado y –genera- las mayores diferencias entre lo público y lo privado. Si bien ello no ha sido un impedimento para la creación y funcionamiento de los PPPIs estudiados, la diferente mirada en torno al tema constituye una fuente de tensión entre actores.

3.3. Desarrollo Organizacional

Como se ha advertido anteriormente en este trabajo, disponer de un buen diseño a nivel de reglas de juego no es suficiente, en cuanto los PPPIs también precisarían contar con capacidades organizacionales para llevar adelante la gestión. En dicho marco, esta segunda dimensión de capacidad se enfoca en las características internas de los PPPIs estudiados, entre las que se destacan: a) los objetivos y funciones específicos asumidos; b) los Órganos de Representación y Gobierno; c) los recursos humanos, técnicos y físicos disponibles; d) la información producida para el control y e) el presupuesto ejecutado.

3.3.c. Objetivos y Funciones: entre la especialización y las funciones amplias

Como señala Pando (2005: 205), las funciones constituyen el conjunto de actividades afines y coordinadas para alcanzar los objetivos definidos, y que se realizan de forma reiterada y sostenida en el tiempo.

Tanto el Ushuaia Bureau como el Instituto Mixto de Turismo de Tandil coinciden en un objetivo central que justifica su creación, que consiste en fomentar y propiciar el desarrollo del turismo en sus respectivos municipios.

El Ushuaia Bureau, como Asociación Civil, define su objeto social amplio en el artículo 2 de su Estatuto, que es el de: a) promover y fomentar el desarrollo económico local; b) favorecer el desarrollo turístico de la ciudad; c) promover y proyectar la marca

Ushuaia en el Mercado Global; d) fomentar el desarrollo de eventos promocionales; e) oficiar de Bureau de Convenciones y Visitantes del destino turístico Ushuaia; f) impartir asistencias técnicas y fomentar normas para la mejora de la calidad de los productos y servicios que ofrece la ciudad; g) propiciar la innovación, investigación y desarrollo de nuevos servicios, productos y procesos, y la modernización tecnológica de las Empresas y del Estado; y h) contribuir en toda acción concordante con los objetivos de desarrollo económico del Plan Estratégico de la Ciudad de Ushuaia y del Plan Estratégico de Turismo Sustentable; i) ser agente de capacitación con el fin de promover aprendizajes en los temas más demandados de los sectores productivos de las provincia, entre otras.

Con respecto a esta cuestión, cabe señalar en primer lugar que no parece existir una diferenciación clara entre objetivos y funciones. Por otra parte, si bien se definen múltiples funciones en la normativa, se observa un importante recorte de funciones en la práctica, las cuales se concentran, en su gran mayoría, en oficiar de Bureau de Congresos y Convenciones, promoviendo el destino Ushuaia como destino de turismo de reuniones.

Por el contrario, la Ordenanza de constitución del IMTT diferencia objetivos de funciones, aunque sin jerarquizarlos. Se establecen como objetivos: a) Ser único canal de articulación entre los sectores público y privado ejerciendo un rol dinámico, participativo y representativo a fin de sugerir políticas turísticas innovadoras, y colaborar en la implementación de las mismas; b) participar en la planificación turística, de acuerdo a un criterio responsable, asegurando la sustentabilidad económica, sociocultural y ambiental del destino; c) desarrollar e implementar los programas y estrategias de promoción turística de la ciudad, su partido e *interland* turístico; y d) colaborar en la generación de recursos para la ejecución de las acciones planteadas, controlando que se inviertan en forma eficiente, equitativa entre las partes y asegurando la calidad del destino.

Asimismo, el artículo 2 establece como funciones: a) desempeñarse como un órgano de coordinación y consulta entre los sectores públicos y privados que participan en la actividad turística; b) promover, implementar y controlar las acciones tendientes al cumplimiento de los objetivos, manteniendo una comunicación fluida y consensuada entre los sectores intervinientes; c) identificar y propiciar una imagen corporativa de Tandil asociada a la calidad de sus productos turísticos y su genuina producción local; d) ser organismo de consulta en el análisis de propuestas de desarrollo, planeamiento, nuevos productos y actividades turísticas; e) propiciar y respaldar medidas tendientes al desarrollo

del destino turístico comarcal en forma sustentable y en armonía con el ambiente; f) proponer legislación turístico/ambiental; g) planificar la comunicación institucional para el corto, mediano y largo plazo, manteniendo un sistema profesional y sostenido de difusión; h) planificar, elaborar e implementar anualmente los programas de promoción, comercialización y difusión en forma individual y en conjunto con el partido, la comarca, corredor, la región, provincia y la Nación; i) promover y apoyar la diversificación en el uso la mayor parte del año, del destino generando congresos, convenciones, reuniones, ferias, eventos sociales, culturales y deportivos, que permitan la inserción de Tandil y su zona como un destino turístico de todo el año.

También se definen como funciones del IMTT: j) propiciar la investigación de mercados actuales y potenciales como así también la vinculada a los aspectos socioeconómicos, naturales y culturales; k) colaborar en la recolección de datos y proporcionar la información de base necesaria para la toma de decisiones; l) capacitar a los diferentes actores relacionados para lograr calidad en los servicios y productos a través de un proceso de mejora continua; ll) proponer y realizar campañas de sensibilización y educación, formales y no formales, destinadas a la población en general; y m) generar fondos y administrarlos eficientemente, ejerciendo el control de los mismos con presentaciones periódicas de informes, monitoreando la ejecución de las acciones planeadas controlando la equidad entre las partes y sustentabilidad en el tiempo; y n) celebrar contratos o convenios, aceptar subsidios, donaciones adquirir bienes muebles o inmuebles, contratar locaciones y celebrar cualquier otro tipo de contrato tendiente al logro de los objetivos del Instituto.

En relación a las funciones asumidas por el IMMT cabe señalar diversas cuestiones. En primer lugar, se observa de la normativa que se asumen funciones amplias, casi integrales, ya que se aboca a la promoción, al apoyo a la comercialización y a la capacitación de los actores, entre otras acciones. Por otra parte, y tal como se anticipara al abordar el grado de precisión de la normativa, es importante resaltar que existe una ambigüedad en cuanto los roles efectivos que asume el IMTT. Si bien pareciera que el Instituto fuera a asumir un rol consultivo, como lo sugieren una importante cantidad de funciones definidas, también se observa que le son asignadas funciones de diseño e implementación de acciones concretas. Ello da lugar a confusiones en los actores privados

sobre el alcance de sus responsabilidades en el ámbito del Instituto, y por ende sobre el grado de implicación requerido.

3.3.b. Órganos de Representación y Gobierno: un dilema entre representatividad y operatividad que da lugar a reglas informales

Si bien tanto el Ushuaia Bureau como el IMTT poseen una representación paritaria entre lo público y lo privado, poseen mecanismos de representación y gobierno que se encuentran sesgados hacia lo privado y hacia lo público, respectivamente, siguiendo las figuras legales escogidas que fueran descriptas en la sección anterior.

En cuanto Asociación Civil, el Ushuaia Bureau posee una Asamblea de Asociados, que se constituye como el órgano soberano y es donde se toman las decisiones de mayor trascendencia. Luego posee una Comisión Directiva encargada de administrar y conducir el PPPI, ejecutando las decisiones de la Asamblea de Socios. La Presidencia recae siempre en el sector privado, mientras que la Secretaría Ejecutiva es ejercida permanentemente por el Municipio. La gestión operativa del Ushuaia Bureau es llevada adelante por un gerente rentado y un equipo profesional. Finalmente, existe una comisión fiscalizadora o revisora de cuentas encargada de fiscalizar y controlar la administración social. En relación al esquema señalado, cabe advertir que si bien respeta las prescripciones normativas de la figura legal asumida y mantiene una alta representatividad del sector privado, parece ser un esquema excesivamente complejo de toma de decisión para la naturaleza y funciones efectivas asumidas.

El IMTT posee una estructura de menos niveles, en cuanto se constituyen formalmente dos instancias institucionales: un Comité Ejecutivo y un Consejo Consultivo. El Comité Ejecutivo se encuentra compuesto por seis miembros. Tres de ellos en representación del poder público: 1) El Intendente Municipal o quién él mismo designe eventualmente, quien contara con doble voto; 2) uno por la Dirección de Turismo; y 3) uno por la Presidencia de la Comisión de Turismo y Deportes del Concejo Deliberante de Tandil. Los tres miembros restantes representan al sector privado. La presidencia se encuentra actualmente delegada en la figura del Secretario de Desarrollo Económico Local del municipio. El Consejo Consultivo, por su parte, se encuentra formalmente integrado por dos miembros titulares y un suplente de cada una de las entidades miembro, a las cuales se suman los representantes públicos del Comité Ejecutivo, con voz y sin voto.

No obstante lo establecido formalmente en la norma del IMTT, cabe señalar que en la práctica se ha consolidado una regla informal de funcionamiento, que consiste en un esquema híbrido de una única instancia que fusiona el esquema paritario del Comité Ejecutivo con la participación amplia del sector privado que prevé el Consejo Consultivo. Ello debido a que, como señalan los entrevistados, supone tanto para el municipio como para los representantes privados, menos costos de transacción y una mayor legitimidad en la toma de decisiones. Vale recordar que, tanto en Tandil como en Ushuaia, la participación de los actores privados, en cualquiera de las instancias, es ad-honorem.

En relación a la presidencia de los PPPIs, para ambos casos se observan esquemas contrapuestos. Mientras la presidencia del Ushuaia Bureau recae siempre en el sector privado, la presidencia del IMTT es ejercida en el sector público. Hay que tener presente que el Presidente no solamente ejerce un rol de representación institucional, sino que además posee doble voto en caso de tener que desempatar una votación reñida.

Los esquemas de ejecución de las funciones definidas también muestra diferencias notables entre los casos. El Ushuaia Bureau parece ser más operativo en la implementación, en cuanto posee la figura de un Gerente rentado a tiempo completo, a la vez que una figura legal de derecho privado que favorece la flexibilidad administrativa. En palabras del Gerente del Ushuaia Bureau, éste último “decide lento, pero ejecuta rápido”⁴⁷.

Por su parte, el órgano ejecutivo de las decisiones tomadas en el IMTT es la Dirección de Turismo Municipal, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Económico Local. Dicha definición, si bien reduce los costos operativos del IMTT, pareciera ser contraintuitiva, en cuanto la literatura referida a la colaboración público-privada estudiada resalta particularmente la mayor rapidez y eficiencia de la gestión privada por sobre la pública.

Dicha Dirección de Turismo opera en un formato que podría considerarse de tiempo parcial, repartiendo su tiempo y esfuerzos entre las funciones propias emanadas de sus misiones originales y aquellas actividades específicas que surgen de lo acordado en el marco del IMTT. Como es de esperarse luego de observarse la amplitud de objetivos y funciones que asume el anterior, existen zonas grises en relación a que acciones se realizan en el marco de las misiones de la Dirección y cuales como producto de la colaboración. La

⁴⁷ Entrevista con el Gerente del Ushuaia Bureau, Sr. Darío Urruty (04/12/2013).

comunicación de las acciones no es de gran ayuda para dilucidar dicha cuestión, en cuanto la estrategia comunicacional tiende a atribuir al IMTT, y no a la Dirección de Turismo, la gran mayoría de las acciones realizadas en materia turística en el municipio.

3.3.d. Producción y transmisión de información para el control: una carencia que afecta la legitimidad del PPPI

En la sección precedente se daba cuenta que la normativa de los PPPIs dejaba que desear en torno a la *accountability*. En consonancia con dichas carencias, ambos casos de estudio muestran una producción y transmisión de información deficientes y/o insuficientes, salvo para aquellos rubros eminentemente contables que dependen de la Administración Municipal y se encuentran alcanzados de políticas de transparencia generales.

El Estatuto del Ushuaia Bureau, establece, sin ser muy preciso en sus detalles, ciertos mecanismos de información. No obstante ello, no se observa demasiada información publicada al respecto de su gestión. Dicha cuestión, ha generado, hacia el año 2010, pedidos de informe al respecto por parte del bloque del Partido Federal Fueguino, opositor al Gobierno Municipal. En los mismos se alega la falta de información (o información deficiente) girada al Concejo Deliberante en relación a las acciones y utilización de fondos por parte del Ushuaia Bureau, atribuyendo la responsabilidad de la omisión no solo a éste sino también al Municipio, encargado de girarlos⁴⁸.

Consultado el Gerente del Ushuaia Bureau⁴⁹ sobre la cuestión de la información pública, afirmó en primer lugar que se diseña anualmente un plan de acciones que es aprobado por la Asamblea. Del mismo modo enfatizó que en cuanto Asociación Civil, tanto sus balances como su documentación social se encuentran regularizadas ante la Inspección General de Justicia de la Provincia de Tierra del Fuego, órgano de nivel provincial encargado de registrar y fiscalizar a las asociaciones civiles⁵⁰. Por último destacó que la memoria anual del Ushuaia Bureau se publica en la página web oficial⁵¹.

⁴⁸ Para más detalles sobre dichos temas se pueden leer las versiones taquigráficas de las sesiones del Honorable Concejo Deliberante de Ushuaia,

⁴⁹ Entrevista con el Gerente del Ushuaia Bureau, Sr. Darío Urruty (04/12/2013).

⁵⁰ Ley 798/09, provincia de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur.

⁵¹ Disponible en:

http://www.ushuaia.org.ar/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=3&Itemid=5
(Acceso: 25 de Marzo 2014).

Finalmente, cabe señalar que la información sobre los recursos transferidos por parte del Municipio al Ushuaia Bureau se encuentra publicada, desde sus inicios hasta la actualidad, en la página de transparencia de la Municipalidad.

El Presupuesto del IMTT y su ejecución, por su parte, se publican en la página web de transparencia del Municipio de Tandil. No obstante ello, no se encuentra información documentada de carácter público en torno a acciones realizadas o resultados de intervención específicos del Instituto, salvo aquellas que son comunicadas a través de la prensa. Lo anterior ha generado solicitudes de información más pormenorizadas por parte de los actores privados del IMTT a sus pares públicos, en cuanto juzgaban la información disponible insuficiente. Dichos reclamos, en voz de los actores privados, ha sido parcialmente satisfecho.

3.3.e. Disponibilidad de recursos humanos y físicos: entre la mirada eficientista y las necesidades organizacionales

Dado que los casos estudiados constituyen organizaciones mixtas, la definición de ciertas variables referidas a los recursos humanos tienden a ser complejas, en cuanto suelen existir importantes diferencias entre el sector público y el privado, especialmente en lo que respecta a los marcos legales de empleo y las escalas salariales.

En relación a la dotación de personal, si bien existen diferencias entre los casos estudiados, en ambos PPPIs se destacan cuerpos reducidos de personal. El Ushuaia Bureau cuenta con un gerente/apoderado y tres empleados, uno técnico y el resto de perfil profesional. Con dicha dotación se desarrollan la planificación anual, las actividades administrativas y el acompañamiento de las misiones comerciales al exterior. El personal se encuentra empleado bajo régimen de derecho privado y las remuneraciones son acordes a las escalas salariales del empleo privado para la ciudad de Ushuaia, más elevadas que los escalafones públicos.

El proceso de selección del Gerente merece ser analizada. Con el fin de mantener un equilibrio entre el sector público y privado, al constituir el Ushuaia Bureau se procuró un perfil de profesional que, aunque con experiencia en roles gerenciales, no estuviese identificado con ninguna empresa en particular del rubro turístico o con el Gobierno, lo cual es complejo para una localidad de las dimensiones de Ushuaia. La remuneración es

acorde a las responsabilidades de un cargo gerencial, y le permiten realizar la actividad a tiempo completo.

A diferencia del Ushuaia Bureau, cuya estructura administrativa, aunque limitada, pudo ser creada *a partir de cero* y cuenta con la flexibilidad propia del derecho privado, el IMTT se vale de la Dirección de Turismo municipal como órgano implementador de sus acciones. Dicho órgano cuenta al momento de realizar el presente trabajo con un Director de Turismo, cargo de designación política, y doce agentes públicos, con escalafón salarial acorde a éste. Sólo tres de esos agentes son de perfil técnico/profesional, de los cuales únicamente uno de ellos cumple, a medio tiempo, tareas específicamente asignadas de asistencia administrativa al Instituto. Adicionalmente, el IMTT cuenta con un profesional independiente contratado que cumple el rol de encargado de Marketing. Cabe destacar que al finalizar esta investigación, el IMTT estaba evaluando la incorporación de un Gerente a tiempo completo de perfil profesional.

Finalmente, y en relación al espacio físico, cabe destacar que ninguno de los PPPIs estudiados dispone de una sede propia, utilizando recursos físicos de sus miembros. Mientras el Ushuaia Bureau funciona permanentemente en una oficina de alrededor de 50mts² en la sede de la Cámara de Comercio de Ushuaia, el IMTT toma como domicilio la sede de la Secretaría de Desarrollo Económico Local, ubicada en el Palacio Municipal de Tandil.

3.3.f. El Presupuesto

Como advierten Oszlak y otros (2000:20) el presupuesto constituye un reflejo monetario de la disponibilidad o no de los recursos necesarios para que, en este caso los PPPIs, puedan cumplir con su misión.

El esquema de captación de recursos para los dos casos estudiados parece mantener un esquema paritario entre el sector público y el privado, aunque con una diferencia en torno al alcance de los aportes privados.

Como se mencionara en la sección precedente, los recursos del Ushuaia Bureau se componen de un 10% de la Tasa a las Actividades Comerciales e Industriales de Ushuaia como aporte privado, más una suma similar aportada por el Municipio, las cuales son liquidadas de forma mensual y luego transferidas desde partidas presupuestarias de la

Secretaría de Hacienda y Finanzas municipal. Si bien el Estatuto Social establece la posibilidad de recurrir a otras fuentes de financiación, las anteriores son las preponderantes. En cuanto Asociación Civil, el presupuesto del Ushuaia Bureau no se encuentra incluido en el Presupuesto Municipal.

Tabla 4. Recursos transferidos al Ushuaia Bureau por parte del Municipio de Ushuaia, con variación interanual. 2006-2013

Año	\$	Variación Interanual %
2006	80000	/
2007	380333,88	375,42
2008	707969,04	86,14
2009	487715,51	-31,11
2010	939258,04	92,58
2011	1343471,78	43,04
2012	1918187,84	42,78
2013	2130590,16	11,07

Elaboración: Propia, en base a datos de la Tesorería de la Municipalidad de Ushuaia.⁵²

La Tabla 4 muestra los recursos transferidos efectivamente por el Municipio al Ushuaia Bureau. Dado el esquema de captación de recursos establecido se observa la incidencia que la crisis económica del 2008 ha tenido sobre la recaudación en general y por ende sobre la disponibilidad de recursos del Ushuaia Bureau en particular.

Por su parte, el presupuesto del IMTT, dada la su figura legal, es ejecutado por el municipio y se encuentra incluido en el Presupuesto Municipal con una partida presupuestaria específica, dentro del Programa “Desarrollo Turístico” correspondiente a la Secretaría de Desarrollo Económico Local, la cual surge del esquema de financiamiento establecido por Ordenanza Municipal.

Cabe destacar que, en cuanto la gestión operativa del IMTT queda a cargo de la Dirección de Turismo Local, es preciso contemplar aquellas partidas que tienen que ver con el sostenimiento de dicho órgano municipal, más allá de la propia del Instituto Mixto. No obstante ello, y dado que la Dirección de Turismo implementa otras acciones que son propias de sus misiones pero externas al IMTT, y para ello dispone de una estructura

⁵² Datos disponibles en: <http://www.ushuaia.gob.ar/ordenes-pago-anales> (Acceso: 15 de Abril de 2014).

administrativa, resulta complejo determinar la real capacidad presupuestaria de éste último. Hecha la aclaración, la Tabla 5 muestra en términos generales un crecimiento sostenido de los recursos ejecutados desde su creación.

Tabla 5. Presupuesto devengado del Instituto Mixto de Turismo de Tandil y Dirección de Turismo Municipal, con variación interanual. 2008-2013

Año/Partida	Promoción Turística	IMTT	Administración y Coordinación	Total	Variación Interanual %
2008	503388,57	171747,79	145115,03	820251,39	/
2009	621817,35	270701,83	153298,82	1045818	27,50
2010	666961,42	435433,28	188610,89	1291005,59	23,44
2011	1128070	385477,07	223626,71	1737173,78	34,56
2012	1517476,27	390598,3	177466,78	2085541,35	20,05
2013	1885097,1	1086719,17	582869,3	3554685,57	70,44

Elaboración: Propia, según datos del Municipio de Tandil ⁵³

Finalmente, cabe advertir que la figura jurídica asumida tiene un impacto directo sobre la ejecución del presupuesto. Como Asociación Civil de Derecho Privado, el Ushuaia Bureau tiene menores restricciones para celebrar contratos que una figura de derecho público, lo cual aparece como más adecuado para operativizar la colaboración público-privada. Por el contrario, la ejecución del presupuesto del IMTT, a través del proceso administrativo público, genera disconformismo en el sector privado, en cuanto lentifica la ejecución de acciones de forma tal que se pierden oportunidades, especialmente en acciones referidas a la promoción turística, las cuales en muchos casos precisan ser decididas en el corto plazo.

A continuación, la Tabla 6 muestra la dimensión “Desarrollo Organizacional” en perspectiva comparada.

⁵³ Disponible en: <http://www.tandil.gov.ar/interes/transparencia.php> (Acceso: 16 de Mayo de 2014).

Tabla 6. La dimensión "Desarrollo Organizacional" en perspectiva comparada

	Ushuaia Bureau	IMTT
<i>Funciones que asume</i>	Especializado	Amplias
<i>Acciones Priorizadas</i>	Promoción y Apoyo a la Comercialización del Turismo de Reuniones	Promoción Turística
<i>Figura del Órgano de Gobierno</i>	Consejo Directivo	Comité Ejecutivo
<i>Figura del Órgano de Representación</i>	Asamblea de Representantes	Consejo Consultivo
<i>Presidencia</i>	Sector Privado	Sector Público
<i>Órgano Ejecutor</i>	Gerencia Profesional	Dirección de Turismo Municipal
<i>Disponibilidad</i>	Tiempo Completo	Tiempo Parcial
<i>Producción y Transmisión de información para el control</i>	Insuficiente	Insuficiente
<i>Dotación de Recursos Humanos</i>	Limitada	Limitada
<i>Dotación de Recursos Económicos en relación a las funciones reales que asume</i>	Media-Alta	Media

Elaboración: Propia

La Tabla 6 permite observar que si bien ambos casos de estudio poseen, en términos generales, capacidades organizacionales limitadas y muy ajustadas para los objetivos y funciones que se proponen a la hora de constituirse, el Ushuaia Bureau parece hacer un mayor uso de las prácticas del sector privado en términos organizacionales. La figura legal asumida (de derecho privado o público, según el caso) parece cumplir un rol preponderante en dicha estructuración. Por otra parte, la cantidad de instancias de representación y gobierno adoptadas parecen excesivas en función de la diversidad y cantidad de funciones reales asumidas. Finalmente, existe una brecha importante entre la cantidad de funciones establecidas en las normativas de constitución y las efectivamente asumidas, que parecen ajustarse a la capacidad presupuestaria de cada PPPI estudiado, o viceversa.

3.4. Relación entre actores

A lo largo de este estudio se ha sostenido que los PPPIs se constituyen en una de las formas más estables de colaboración entre lo público y privado en el marco de la gobernanza. También se ha destacado que la gobernanza señala una forma de gobernar menos jerárquica y más cooperativa, caracterizada por el hecho de que los actores públicos y privados intervienen y colaboran frecuentemente en la formulación e implementación de políticas públicas en una relación equilibrada de poder, incentivando relaciones de corresponsabilidad.

En dicho marco se observa que el accionar de los PPPIs de Gestión Turística Local no es lineal, sino que es el producto de la combinación de los intereses y objetivos de los diferentes actores públicos y privados miembro, que se ordenan en el marco de las restricciones y oportunidades que genera el primero como regla de juego. Del mismo modo, su accionar se ve afectado a partir de los intereses de otros actores externos al PPPI, principalmente del ámbito turístico, y en el marco de otras reglas de juego de nivel superior.

De esta forma, la tercera y última dimensión estudiada se enfoca en las redes de actores y las relaciones que se establecen entre los actores públicos y privados miembros del PPPI, así como los vínculos entre este último y actores externos al mismo con intereses en la actividad turística de los destinos locales.

3.4.a. La red de relaciones establecidas entre los actores miembro: una red con vocación de consenso a pesar de los diferentes intereses

El Ushuaia Bureau parece mostrar un alto grado de cohesión entre los actores privados, así como entre ellos y el gobierno municipal. De la información obtenida no se observan grandes disonancias o posiciones encontradas; por el contrario, los actores resaltan el trabajo articulado entre los sectores y la importancia que el mismo ha tenido para el funcionamiento del Bureau.

Previamente se mencionaba que a pesar de existir un cierto énfasis discursivo en la neutralidad política de los PPPIs, en ciertos casos la frontera entre los intereses de los actores públicos y privados podía encontrarse más o menos difusa. En tal sentido, es interesante destacar que los dos últimos ex Presidentes del Ushuaia Bureau, figura cuya

elección recae en el sector privado, ocupan al cierre de este trabajo prominentes cargos públicos a nivel local (tanto en el Poder Legislativo como en el Ejecutivo) representando al partido político gobernante a nivel municipal. Si bien este trabajo no tiene por principal objeto focalizarse en el análisis estratégico de los actores, y dicha información no es suficiente como para establecer valoraciones concluyentes, constituye una llamada sobre la necesidad de entender los PPPIs desde su dimensión política.

Las posturas críticas en torno al Ushuaia Bureau se observan de parte de algunos actores del Concejo Deliberante de color político diferente al del Gobierno Municipal, los cuales argumentan la falta de información existente en torno a las actividades y utilización de recursos del primero⁵⁴, motivo por el cual han realizado diversos pedidos de informes.

En el caso del IMTT, los actores consultados resaltan que el proceso de colaboración es complejo, requiere esfuerzo y entendimiento de las partes. Las mayores dificultades identificadas por el sector privado radican en: a) la figura legal de derecho público, la cual genera una lenta ejecución del presupuesto dificultando la concreción de ciertas acciones; b) la excesiva responsabilidad que recae en los representantes privados, cuya participación es ad-honorem, y quienes no siempre disponen de todo el tiempo que la participación demanda; c) la falta de una planificación anual de acciones; y d) ciertas dificultades en el diálogo que se han ido superando, en cuanto existe heterogeneidad en la formación de origen de los participantes. Por su parte, el sector público identifica como los principales obstáculos: a) la poca comprensión del sector privado sobre los tiempos administrativos y las lógicas del Estado y b) el acento que éstos últimos colocan sobre los temas pendientes más que sobre los logros alcanzados.

No obstante las diferencias y miradas divergentes de los actores sobre distintas cuestiones que hacen a la colaboración, las mismas parecen resolverse en el seno del IMTT. En tal sentido, tanto desde el sector público como del privado coinciden en resaltar que la colaboración vale la pena, y que existen ciertos factores que han facilitado el vínculo entre lo público y lo privado. En primer lugar, la selección de representantes con personalidades flexibles y capacidad de diálogo, lo cual permite superar las diferencias e intereses que se presentan. Por otra parte, la búsqueda del consenso en la toma de decisiones, recalando

⁵⁴ Concejo Deliberante de Ushuaia. Sesión Ordinaria 18/04/2012.

que son pocas las ocasiones en las que se llega a votación abierta⁵⁵. Por último, aunque no menos importante, la focalización en las problemáticas turísticas dejando de lado las consideraciones político-partidarias. El Presidente del IMTT⁵⁶ remarcó en este sentido que la dimensión relacional es la clave para el funcionamiento del Instituto, por encima del tipo de diseño institucional que el mismo pudiese tener.

Finalmente, cabe señalar que para ambos casos de estudio se observa una muy poco activa participación del componente educativo, la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco y la Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), respectivamente.

3.4.b. Relación con Organismos municipales sectoriales: entre la falta de articulación y las fronteras difusas entre las funciones de los unos y los otros

En relación a este tema cabe señalar que en ambos casos de estudio los organismos municipales de turismo (Secretaría de Turismo de Ushuaia y Dirección de Turismo de Tandil) coexisten con los PPPIs, aunque el tipo de vínculo difiere según los casos.

En relación al vínculo existente entre el Ushuaia Bureau y la Secretaría de Turismo de Ushuaia, no pareciera existir en las acciones registradas una fuerte complementariedad entre ambas, sino más bien agendas de trabajo paralelas que no parecen entrar ni en coordinación ni en colisión.

En el caso de Tandil, el vínculo reviste particular interés, en cuanto, como ya se ha señalado, la Dirección de Turismo Municipal se constituye como el brazo ejecutor de las decisiones tomadas en el seno del IMTT. Se genera de esta forma un vínculo ambiguo, en el cual por momentos pareciera existir una subordinación funcional del órgano municipal al PPPI, y por el otro existen acciones que la Dirección de Turismo realiza independientemente del anterior. Dicha dualidad resulta confusa no sólo hacia el afuera, sino incluso hacia dentro del propio IMTT.

⁵⁵ Entrevista con el Presidente de la Cámara de Turismo de Tandil, Sr. Walter Orsi (10/06/2014).

⁵⁶ Entrevista con el Secretario de Desarrollo Económico Local y Presidente del IMTT, Sr. Pedro Espondaburu (10/06/2014)

3.4.c. Relación con Órganos gubernamentales de nivel superior encargados de las políticas turísticas: un vínculo clave presente en distintos niveles de intensidad

Previamente se ha mencionado que, de acuerdo con las funciones asumidas por los PPPIs, y en el marco de las restricciones de recursos que afectan a nivel local, pareciera necesaria una interacción fluida con órganos de nivel provincial y nacional, que tienden a poseer mayores capacidades y que implementan programas de alcance nacional e internacional a los cuales no sería sencillo acceder mediante recursos propios. En este sentido, el Ushuaia Bureau parece establecer vínculos de mayor intensidad que el IMTT.

Con respecto a la relación establecida entre el Ushuaia Bureau y el organismo provincial sectorial turístico, el Infuetur, cabe señalar que el vínculo es indirecto, y se encuentra dado a través del Consejo Provincial de Turismo, integrado por todas las municipalidades y comunas de Tierra del Fuego y las asociaciones vinculadas a la actividad. El Ushuaia Bureau no es parte del mismo, aunque si la Cámara de Turismo de Ushuaia, parte integrante del Bureau. En términos prácticos, las acciones del Infuetur se canalizan a través de la Dirección de Turismo municipal, salvo acciones promocionales y de capacitación orientadas específicamente al sector privado⁵⁷.

Al abocarse prioritariamente a la función de promoción y apoyo a la comercialización para la captación de congresos, convenciones y eventos, el Ushuaia Bureau participa activamente de las acciones emanadas del Plan de Marketing de Turismo de Reuniones, implementado conjuntamente por el Inprotur, la CAT y la AOCA. Dicho Plan, diseñado en 2008 y actualizado en 2013, tiene por objeto posicionar a la Argentina como uno de los principales destinos mundiales sede para la realización de congresos, convenciones, ferias, incentivos y demás eventos internacionales⁵⁸.

Como advierte el Coordinador de Turismo de Reuniones del Inprotur, éste trabaja en conjunto con todos los actores involucrados del sector tanto públicos como privados conformando un “verdadero Equipo País”⁵⁹. Los destinos sede de eventos mantienen una relación estrecha con la institución a través de los Organismos Oficiales de Turismo

⁵⁷ Entrevista con el Secretario de Política Externa del Instituto Fueguino de Turismo, Sr. Matías Sket (11/06/2013).

⁵⁸ Mayores detalles en torno al Plan de Marketing de Turismo de Reuniones podrán encontrarse en: http://www.eventoplus.com.ar/archivos/noti1295_Plan%20de%20Marketing%20para%20el%20Turismo%20de%20Reuniones.pdf (Acceso: 12 de Mayo de 2014).

⁵⁹ Entrevista con el Coordinador de Turismo de Reuniones del Inprotur, Sr. Pablo Sismanian (25/07/2014).

quienes hacen llegar sus inquietudes, especialmente, a la hora de definir sus acciones para posicionar y promocionar el destino. Con dicho propósito, entre otras acciones se diseña un calendario anual de acciones comerciales y promocionales⁶⁰, subsidiando la participación del Ushuaia Bureau y de los demás organismos provinciales y municipales que representen destinos sede de eventos en los Pabellones y/o Stands Institucionales de Argentina.

La alta intensidad de la relación con el Programa de Turismo de Reuniones del Inprotur es central para el Ushuaia Bureau, en cuanto le permite participar de un calendario de acciones internacionales parcialmente subsidiadas y vinculadas a su principal función asumida, lo cual sería muy difícil de lograr de otra forma, dada sus restricciones de escala y presupuestarias.

Con respecto a la relación existente entre el IMTT y el órgano de turismo provincial, la Secretaría de Turismo, cabe afirmar que existe un vínculo fluido de trabajo en acciones puntuales, participando el IMTT en: a) las principales acciones promocionales llevadas a cabo por la Secretaría, como la Feria Buenos Aires Turismo y la Feria Internacional de Turismo, para los cuales el Organismo Provincial subsidia el espacio en el pabellón provincial; b) programas de calidad turística vinculados a la sostenibilidad ambiental en alojamientos; c) el Programa de Turismo de Reuniones provincial. En relación a estas cuestiones el Secretario de Turismo de la Provincia de Buenos Aires destacó que es un lineamiento central de la política provincial el trabajo articulado junto a los municipios en materia turística, dadas las competencias específicas de cada uno⁶¹. Cabe también afirmar que al finalizar la presente investigación ambos órganos estaban trabajando en el diseño de un Programa de Desarrollo de Circuito Turístico, financiado por el Consejo Federal de Inversiones, vinculado al Salame de Tandil DOT⁶².

La relación con el Ministerio de Turismo de la Nación es de intensidad media, y se lleva adelante no tanto de forma directa sino a través del organismo provincial, la Secretaría de Turismo. En el marco de ese trabajo conjunto se han llevado a cabo en Tandil acciones específicas, como las Jornadas Nacionales de Referentes de Capacitación Turística en Marzo de 2013.

⁶⁰ Las principales acciones suponen participación en Ferias y Exposiciones sectoriales internacional y regional.

⁶¹ Entrevista con el Secretario de Turismo de la provincia de Buenos Aires, Sr. Ignacio Crotto (02/06/2014).

⁶² Reconocimiento de la Denominación de Origen para el Salame de Tandil por parte del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación mediante la Resolución N°: 986 del 29 de septiembre del 2011.

Tabla 7. La dimensión "Relaciones entre Actores" en perspectiva comparada

	Ushuaia Bureau	IMTT
<i>Relación entre actores</i>	Alta cohesión entre actores	Diferencias entre actores públicos y privados se resuelven en el marco de la colaboración
<i>Relación con el Órgano de Turismo Municipal</i>	Baja interrelación	Interdependencia
<i>Grado de Relación con el Órgano de Turismo Provincial</i>	Media-baja, limitada a lo institucional	Medio, enfocado en agenda de trabajo consensuada de temas específicos
<i>Grado de Relación con el Órgano de Turismo Nacional</i>	Alta Intensidad con el Programa de Turismo de Reuniones del Inprotur	Medio

Elaboración: Propia

Para finalizar, y tal como se observa en la Tabla 7, los dos casos de estudio presentan diferentes grados de intensidad en sus relaciones. En primer lugar, ambos muestran un fuerte vínculo entre actores internos, los cuales, si bien en distintos niveles, les permiten mantener en el tiempo la colaboración. El grado de relación con los respectivos órganos de turismo municipales difiere en función del esquema organizacional adoptado. Las relaciones con los órganos provinciales y nacionales son, con matices, de nivel medio. No obstante ello, cabe destacar que el Ushuaia Bureau ha sabido construir una relación de alta intensidad con un actor clave, como lo es el Programa de Turismo de Reuniones del Inprotur, que es altamente productiva en vista de sus objetivos y funciones asumidas.

3.5. Hacia una clasificación de las capacidades institucionales

A lo largo de este capítulo se presentaron los casos de estudio y se describieron en profundidad las capacidades institucionales de los mismos según las dimensiones previamente definidas. La presente sección busca profundizar en la clasificación de dichas dimensiones proponiendo una medición cualitativa de las mismas. Si bien se entiende que dicha clasificación posee las limitaciones propias de la simplificación aplicada, el propósito es acotar el nivel de complejidad de los procesos de construcción de capacidades

institucionales con el fin de esbozar las primeras conclusiones. La Tabla 8, siguiendo los indicadores de medición de capacidades institucionales establecidos en la sección metodológica, ofrece una síntesis de las principales características del Ushuaia Bureau y del Instituto Mixto de Turismo de Tandil.

Tabla 8. Ushuaia Bureau e Instituto Mixto de Turismo de Tandil. Síntesis de las principales capacidades institucionales

	Ushuaia Bureau	IMTT
<i>Reglas de Juego</i>	Creado a través de Ordenanza Municipal. Mecanismo de financiamiento creado a través de Ordenanza Municipal. Esquema de financiamiento simétrico. Esquema de decisión paritario. Amplia representación del sector privado. Objeto y funciones definidas en sentido amplio. Figura jurídica elegida no favorece la <i>accountability</i> . Alta utilización de R2 provinciales y nacionales. Reglas de juego agilizan la operatividad. Implementación de Plan Estratégico de Turismo a nivel Municipal.	Creado a través de Ordenanza Municipal. Mecanismo de financiamiento creado a través de Ordenanza Municipal. Financiamiento mayoritariamente estatal, con aporte privado. Amplia representación del sector privado. Objetos definidos de forma clara, excesiva cantidad de funciones. Confusión en el sector privado sobre el rol que asumen. La figura jurídica elegida (programa de gobierno) favorece la <i>accountability</i> a nivel presupuestario. Utilización media de R2 provinciales y nacionales. Reglas de juego limitan la operatividad. Implementación de Plan Estratégico de Turismo a nivel Municipal.
<i>Desarrollo de Capacidades Organizacionales</i>	Rol ejecutivo especializado ejercido a través de un Gerente a tiempo completo. Recursos Humanos limitados para realizar las funciones establecidas. Participación de actores privados <i>ad-honorem</i> . Funciones implementadas se concentran en la promoción del Turismo de Reuniones. Espacio físico limitado. Presupuesto anual suficiente para implementar acciones propias. Figura jurídica (de derecho privado) facilita la ejecución del Presupuesto. Limitada producción y transmisión de información.	Rol ejecutivo ejercido a través de la Dirección de Turismo, la cual a su vez cumple con otras funciones. Actores privados participan de forma <i>ad-honorem</i> . Limitada dotación de recursos humanos. No dispone de espacio físico propio, utiliza el de la Dirección de Turismo. Presupuesto anual suficiente para implementar acciones propias. Figura jurídica (derecho público) ralentiza ejecución del presupuesto. Limitada producción y transmisión de información.
<i>Relaciones de los actores dentro del PPPI y con otros actores</i>	Alta cohesión interna entre actores públicos y privados miembros. Relación muy fluida con actores nacionales vinculados a la temática de los Eventos. Relación de fluidez media-baja con autoridades provinciales del ámbito turístico, salvo para temas puntuales.	Diferencias entre actores públicos y privados que se resuelven en el marco del PPPI. Relación con autoridades provinciales y nacionales enfocada en acciones de interés común.

Elaboración: Propia

Como se advierte en la Tabla 8, los dos casos de estudio poseen diversos grados de desarrollo para cada una de las dimensiones. En relación a las reglas de juego, cabe señalar que si bien ambos Partenariados han sido constituidos con una normativa de alto nivel de jerarquía como una Ordenanza, el Ushuaia Bureau hace uso de una Carta Orgánica Municipal (R2 formal) que es más amplia en torno a la constitución de figuras de colaboración público-privada que la Ley Orgánica de Municipalidades de la provincia de Buenos Aires (R2 formal), la cual debe observar el Municipio de Tandil. En cuanto el desarrollo organizacional, se observan esquemas muy diferentes según los casos de estudio, pero en ambos se destacan la asimetría entre recursos económicos y humanos disponibles. Por último, y referido a la faz relacional, también se observan distintos niveles de intensidad en la relación entre los actores participantes del Partenariado, del mismo modo que entre éste y actores externos.

En virtud de lo expresado anteriormente, y teniendo en cuenta los indicadores y niveles de capacidad institucional definidos y presentados en la sección metodológica, la Tabla 9 propone una clasificación de los niveles de desarrollo para cada una de las dimensiones que componen el concepto de capacidad institucional.

Tabla 9. Ushuaia Bureau e Instituto Mixto de Turismo de Tandil. Clasificación de capacidades institucionales

	Ushuaia Bureau	IMTT
<i>Reglas de Juego</i>	Medio	Medio
<i>Desarrollo de Capacidades Organizacionales</i>	Medio	Medio-Bajo
<i>Relaciones de los actores dentro del PPPI y con otros actores</i>	Medio-Alto	Medio

Elaboración: Propia

La combinación de las tres dimensiones permite acercarse a una noción medible del concepto de capacidades institucionales de los PPPIs de Gestión Turística Local. En dicho marco, las diferentes combinaciones suponen mayores o menores habilidades de los PPPIs de Gestión Turística Local para generar productos, alcanzar resultados o lograr impactos positivos para el crecimiento de la actividad turística local.

En relación a las reglas de juego, cabe señalar que para ambos casos de estudio la constitución del Partenariado como regla R1 que estructura la colaboración público-privada parece darse en tres momentos, o a través de tres institutos. En primer lugar, la creación del PPPI propiamente dicha, definiendo su forma jurídica, funciones y órganos de gobierno y representación, entre otras cuestiones. Posteriormente el establecimiento del esquema de financiamiento a través del cual se realizarán las funciones establecidas. Y por último, aunque no menos importante, el diseño de un Plan Estratégico de Turismo de nivel local, de características participativas, el cual define la mirada general sobre la actividad turística en el destino local, estableciendo prioridades y estrategias de acción, constituyendo de esa forma un instrumento ordenador de los objetivos públicos y privados.

No obstante lo anterior, se observa que la institucionalización de la colaboración público-privada ha generado reglas informales que han venido a subsanar ciertas deficiencias o limitaciones que en la práctica han generado las reglas formales establecidas. De ellas, quizá la más destacada es la supresión de una de las instancias de representación, como se ha observado en el caso de Tandil, con fines de agilizar el funcionamiento, reduciendo costos de transacción y mejorando la legitimidad de las acciones.

La asunción de figuras legales de derecho privado o público según el caso genera posibilidades diferenciales. El Ushuaia Bureau, al constituirse como una Asociación Civil en nivel de Confederación, posee una mayor flexibilidad administrativa a la cual no accede el Instituto Mixto de Tandil en cuanto programa gubernamental. La adopción de dichas figuras jurídicas pareciera generar un efecto opuesto en torno a la *accountability*, especialmente pensando en la información pública, en cuanto las exigencias son mayores para un órgano de derecho público que para una Asociación Civil de derecho privado.

En cuanto el desarrollo organizacional, cabe destacar que si bien los recursos económicos con los que han contado ambos PPPIs para llevar adelante sus acciones han sido considerables, los recursos humanos y físicos son limitados, constituyendo éste uno de los principales déficits observados para que ambos esquemas de colaboración puedan ejecutar las funciones establecidas. Si bien es cierto que en la constitución de este tipo de esquemas de colaboración público-privados se buscan minimizar los gastos administrativos en pos de disponer de más recursos económicos para la acción, cabe preguntarse hasta qué punto ello puede resultar contraproducente y limitar su capacidad de gestión.

No es menor la cuestión que se genera en torno a la figura sobre la cual recae el rol ejecutivo. En tal sentido, los dos casos estudiados se muestran muy diferentes entre sí. La figura de un Gerente a tiempo completo adoptada por el Ushuaia Bureau pareciera generar una mayor percepción de paridad entre sectores público y privado, al igual que la posibilidad de ser una solución de continuidad en el tiempo, por sobre los mandatos institucionales de los miembros. El esquema adoptado por el IMTT de ejecutar sus acciones a través del órgano público específico sectorial (en este caso la Dirección de Turismo) si bien por un lado permite optimizar recursos en general, por el otro torna confusos los límites existentes entre aquellas acciones propias del organismo y las realizadas por mandato del IMTT.

Por último, y referido a la faz relacional, se observa en el caso de Ushuaia que no sólo es capaz de generar un fuerte entramado interno de relaciones, sino también generar fuertes vínculos con los actores de nivel nacional que son relevantes para el cumplimiento de sus principales funciones, relacionadas a la promoción del destino como sede de reuniones, convenciones y eventos. En el caso del IMTT, se observan hacia dentro del PPPI ciertas diferencias entre los actores que pueden ser resueltas en el marco del trabajo colaborativo y hacia el exterior relaciones que son institucionalmente correctas pero de un nivel medio de intensidad. En ambos casos, pero principalmente en Tandil, se destaca la importancia que supone el diseño e implementación del Plan Estratégico de Turismo para ordenar los diversos intereses de los actores.

3.6. Una necesaria reflexión sobre la relación existente entre capacidades institucionales y crecimiento de la actividad turística a nivel local

Los dos Partenariados estudiados se han desarrollado en contextos específicos, con matrices socio-culturales, laborales, productivas y turísticas diferentes para cada caso. Ello ha generado un marco de posibilidades y restricciones particular para el surgimiento, la constitución y el funcionamiento de cada uno de ellos.

En dicho contexto, y teniendo en cuenta tanto los objetivos como la orientación metodológica de este trabajo, resulta necesario reflexionar sobre la posible conexión existente entre el desarrollo de capacidades institucionales de los PPPIs de Gestión Turística Local y los logros en términos de crecimiento de la actividad turística registrados en cada Municipio. Para abordar dicha cuestión, se presenta en primer lugar una síntesis de

los principales datos en torno al crecimiento de la actividad turística en los Municipios estudiados para el período temporal definido.

Tabla 10. Municipios de Ushuaia y Tandil. Principales indicadores en términos de crecimiento de la actividad turística. Año de creación del PPPI-2013

Ushuaia	Tandil
Aumento de un 18,95% en la cantidad de viajeros en los meses de invierno (2008-2013).	Aumento de un 5,6% en la cantidad de viajeros (2008-2013).
Aumento de un 9,54 % en la estadía promedio (2008-2013).	Aumento de un 23,5% en la estadía promedio (2008-2013).
Cantidad de la población ocupada en el rubro "hotelería y restaurantes" aumentó de 3,9% a 5,1% (2008-2012).	Más de 90% de ocupación hotelera en fines de semana largos y feriados.
Implementación de Plan Estratégico de Turismo Sustentable.	Se alcanzan las 10 mil plazas de alojamiento.
Posicionamiento de Ushuaia como destino de ski en mercado brasileño.	Implementación de Plan Estratégico de Turismo Sustentable.
	Posicionamiento de Tandil como destino de todo el año.

Elaboración: Propia, en base a datos del Sistema Argentino de Información y Estadística Turística (SIET)⁶³, Indec, Municipio de Tandil, Secretaría de Turismo de la provincia de Buenos Aires, Provincia de Tierra del Fuego y Municipalidad de Ushuaia.

Como se observa en la Tabla 10, pareciera existir una relación positiva por la cual a mayores capacidades institucionales de los PPPIs se observan mayores logros en términos de crecimiento de la actividad turística. Es preciso destacar que los principales logros no sólo se expresan en cuanto incremento de cantidad de visitantes en una época determinada, aumentos en los porcentajes de ocupación hotelera, aumento de estadía promedio o generación de puestos de trabajo, sino también en otros factores como el posicionamiento del destino en nuevos mercados, la existencia de un planeamiento estratégico a largo plazo o la estabilidad del vínculo entre actores públicos y privados.

No obstante lo anterior, cabe advertir que la asociación entre mayores logros y mayores capacidades institucionales no es necesariamente lineal, sino que se da en un marco de crecimiento general de la actividad turística en el país para el período estudiado, y adicionalmente puede verse afectada por un gran número de factores no contemplados en este trabajo, los cuales difieren según cada municipio en particular. Por tal motivo, resulta complejo establecer valoraciones comparativas entre municipios en este sentido.

⁶³Para mayor información sobre el mismo, se puede acceder desde <http://www.siet.desarrolloturistico.gov.ar/>

Capítulo 4. Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha abordado la cuestión de las capacidades institucionales de los Partenariados Público-Privados Institucionalizados de Gestión Turística Local necesarias para favorecer su desempeño en términos de generación de productos, resultados e impactos.

En el capítulo 1, sobre la base de la pregunta y objetivos de investigación definidos, se desarrolló un marco conceptual, el cual, basado en distintas perspectivas, permitió caracterizar y delimitar el fenómeno de los Partenariados Público-Privados Institucionalizados en el ámbito del turismo, definir los conceptos centrales, así como orientar la observación.

La elección de los casos de estudio, el Ushuaia Bureau y el Instituto Mixto de Turismo de Tandil persiguieron un fin instrumental, y se entendieron como los más apropiados en el marco de una estrategia metodológica exploratorio-descriptiva de tipo cualitativa, la cual fue presentada en el capítulo 2.

El capítulo 3 abordó la descripción de los casos en clave comparada, siguiendo las dimensiones de capacidad institucional (reglas de juego, desarrollo organizacional y relación entre actores) definidas en el marco conceptual. El análisis permitió identificar diferencias y similitudes entre los casos teniendo en cuenta factores contextuales y perfiles turísticos disímiles de cada uno, los cuales fueron presentados en una sección particular.

Asimismo, y en función de los indicadores establecidos para cada dimensión de la capacidad institucional, se propuso una clasificación de las capacidades institucionales para cada caso de estudio. En tal sentido se observó que las tres dimensiones se encuentran articuladas entre sí, y aun cuando existieron distintos grados de desarrollo de cada una de ellas, todas ellas se encontraban presentes con matices entre los dos casos.

Hacia el final del capítulo, y con el fin de enriquecer el análisis, se presentaron reflexiones en torno a la conexión existente entre las capacidades institucionales de los PPPIs estudiados y el crecimiento de la actividad turística local en los respectivos municipios.

La constitución de PPPIs de Gestión Turística Local pone en evidencia que la gobernanza a nivel local y en el ámbito del turismo es un hecho visible y concreto, en cuanto en los dos casos estudiados se observa que los municipios se comprometieron con actores privados en una nueva organización, coparticipando y cofinanciando acciones con el objeto de lograr un crecimiento en la actividad turística local que los beneficie, ya sea de forma directa o indirecta.

No obstante el surgimiento de los PPPIs en el ámbito del turismo es consecuencia de una mirada más horizontal y participativa en torno al diseño y la gestión de políticas públicas, la colaboración resulta compleja. La gran cantidad de actores públicos y privados que los integran, así como las considerables diferencias existentes entre los mismos requieren de grandes esfuerzos en pos de mantener el Partenariado en el tiempo.

En dicho contexto, la indagación en torno a sus capacidades institucionales se convierte en un tema particularmente relevante, en cuanto los PPPIs no deberían entenderse como un fin en sí mismo, sino como un medio para alcanzar resultados e impactos significativos que los actores no lograrían de forma unilateral, redundando en el crecimiento de la actividad turística local.

Para ello, es necesaria la identificación de variables que puedan constituir dichas capacidades institucionales. A través del estudio de dos casos, el Ushuaia Bureau y el Instituto Mixto de Turismo de Tandil se ha verificado la presencia de una serie de factores que se pueden agrupar en tres dimensiones (reglas de juego, desarrollo organizacional, y relaciones entre actores) que se articulan entre sí.

El establecimiento de las reglas de juego formales resulta central para alinear y ordenar objetivos e intereses públicos y privados. Dichas reglas de juego se estructuran, para los dos casos estudiados, en tres momentos. En primer lugar, a partir de la constitución propiamente dicha del PPPI de Gestión Turística Local; posteriormente, con la definición del mecanismo de financiamiento; y finalmente, a través del diseño de planes estratégicos municipales de turismo, los cuales desde una metodología participativa permiten concordar ámbitos prioritarios de actuación de los actores. Cabe destacarse que para ambos casos las reglas de juego se han establecido de manera formal a nivel de Ordenanza.

No existe una figura legal específica para este tipo de colaboraciones público-privadas. Cada uno de los casos de estudio escogió aquella que en su momento entendió

más adecuada dentro de las permitidas por las reglas formales de nivel superior. En tal sentido, la Carta Orgánica Municipal de Ushuaia parece brindar más opciones para la colaboración que la Ley Orgánica de las Municipalidades de la provincia de Buenos Aires, observada por Tandil.

En el marco de lo anterior, cabe señalar que el tipo de figura legal escogida resulta relevante y posee una fuerte incidencia sobre el funcionamiento del PPPI, especialmente en lo que hace a su estructuración organizacional. La adopción de figuras propias del derecho privado, tal el caso del Ushuaia Bureau, favorecen una mayor flexibilidad administrativa, lo cual es particularmente importante para aquellos PPPIs que se proponen como principales funciones la promoción turística y el apoyo a la comercialización, que en muchos casos requieren de decisiones de corto plazo. Por el contrario, figuras de derecho público ralentizan los tiempos, pero al mismo tiempo, al estar sujetos a la contabilidad pública, favorecen la rendición de cuentas.

Para ambos casos de estudio se observan ciertas imprecisiones en relación a los alcances de la colaboración, las funciones reales ejercidas y los roles (consultivo, decisor, ejecutivo) que cumplen los actores en el marco del PPPI. Si bien se entiende que cierta flexibilidad en la normativa es necesaria en pos de facilitar la adaptabilidad del Partenariado a cambios en el contexto, lo anterior da lugar a malinterpretaciones y confusiones, así como superposiciones de funciones entre los PPPIs y los organismos públicos sectoriales municipales existentes.

Aunque la creación de los PPPIs de Gestión Turística Local supone nuevas reglas de juego formales en torno a una colaboración entre actores públicos y privados que preexistía (más o menos formalmente) en dichos municipios, cabe señalar que ciertas reglas informales siguen vigentes, e incluso se han creado nuevas, especialmente relacionadas a resolver rigideces o ineficiencias que presentan en la práctica las reglas formales definidas.

A pesar de que la *accountability* se presenta como uno de los potenciales beneficios de dichos esquemas de colaboración, es uno de los aspectos en los cuales se han observado importantes limitaciones en los casos estudiados. Es muy limitada y fragmentada la información documentada sobre la gestión de los PPPIs, y en caso de existir, su acceso más que limitado. Dicha carencia no sólo perjudica la legitimidad de los PPPIs, sino que aumenta la desconfianza de los actores y dificulta la evaluación del desempeño.

A nivel de la dimensión organizacional, cabe señalar que para los dos casos se observa, en términos generales, un marcado crecimiento de los recursos económicos disponibles para el período que va desde la creación del PPPI hasta la actualidad, superando los índices inflacionarios. Lo anterior supone un aumento en la capacidad para financiar políticas públicas. No obstante ello, y dado que el esquema de financiamiento elegido es procíclico, se observa una retracción de los recursos en aquellos años donde la actividad comercial se vio afectada por diversas causas, como han sido la crisis internacional que emerge hacia 2008, la epidemia de Gripe A observada hacia 2009 o la erupción del volcán Puyehue que obligó a la suspensión de vuelos hacia el sur del país por un período prolongado durante 2011.

La dotación de personal tiende a ser acotada y no lo suficientemente especializada para las funciones y objetivos que se proponen. Por otra parte, la cantidad de instancias de representación, gobierno y fiscalización, si bien tienen por objeto una mayor representatividad, tiende a generar altos costos de transacción, mayores a los que los actores privados desean asumir en el marco de la colaboración. Se genera de esta forma un aparente dilema entre legitimidad y operatividad que cruza a ambos casos de estudio.

Como señalan la mayoría de los actores entrevistados, la dimensión relacional aparece como una capacidad cuya presencia es central para el funcionamiento de la colaboración en el tiempo. El foco se sitúa entonces sobre los miembros del Partenariado, el liderazgo para sostenerlo y la flexibilidad para resolver las diferencias. Los dos casos estudiados muestran un diferente grado de intensidad de dichas relaciones, no obstante lo cual se observa una tendencia hacia la unanimidad o el alto consenso en la toma de decisiones, lo cual permite alcanzar acuerdos estables en cuanto lineamientos a seguir y acciones a emprender, más allá de las diferencias existentes entre actores.

A pesar de cierto sesgo discursivo existente en torno a la neutralidad política de los PPPIs, se observa en varios momentos que la frontera entre los intereses de los actores públicos y privados parece encontrarse más o menos difusa. Se observan actores públicos que tienen intereses en lo privado, y actores privados con intereses en lo público. En virtud de ello, es preciso señalar que los PPPIs no deberían ser analizados únicamente como una unidad de gestión, sino que en cuanto generan o transfieren poder a los actores, deben ser considerados también desde su dimensión política. Si bien este trabajo no tuvo como

principal objetivo enfocarse en el análisis estratégico de los actores, no se debe minimizar el entendimiento de los PPPIs como arena de poder.

Sin perjuicio de lo anterior, la red de relaciones establecida con actores externos al Partenariado demuestra ser clave. Los órganos turísticos de nivel municipal no disponen ni de los recursos ni de la logística para implementar cierto tipo de acciones por sí solos, especialmente aquellas que tienen que ver con la promoción y el apoyo a la comercialización en ámbitos internacionales. Dichas acciones tienden a ser promovidas por los organismos de nivel nacional y provincial encargados de las políticas sectoriales. Es por ello que en los casos estudiados se observa un mayor protagonismo de las relaciones con dichos actores, especialmente en el caso del Ushuaia Bureau.

A pesar de los diferentes grados de capacidad institucional registrados para cada dimensión definida, los PPPIs de Gestión Turística Local han logrado generar productos, resultados e impactos favorables al crecimiento de la actividad turística local. Ello permite suponer que existe una interdependencia entre las tres dimensiones, en cuanto niveles más altos en una dimensión compensan niveles más bajos en otras.

Para finalizar, cabe señalar que la construcción de capacidades institucionales, como advierte Darmohraj (2011: 328) es un proceso complejo, dinámico, sujeto a acuerdos, contingencias y vaivenes. En el marco de lo anterior, reglas de juego claras, capacidades organizacionales que permitan gestionar adecuadamente la colaboración, así como el fomento de un alto grado de intensidad en la red de relaciones establecida entre actores, tanto hacia dentro como hacia fuera del Partenariado, demuestran ser clave para la generación de productos y para orientar dichas colaboraciones público-privadas hacia el logro de resultados e impactos significativos.

Limitaciones de la investigación

En primer lugar, los resultados de la investigación son limitados en términos de su generalización. El estudio de dos casos ofrece un grado bajo de generalización estadística. No obstante ello, la selección y estudio de los casos persigue, siguiendo a Stake (1995), un fin instrumental, o sea que se estudian con el objeto de brindar ideas acerca de un problema o una teoría. Desde dicha mirada, los casos seleccionados tienen un interés secundario, cumpliendo un papel de apoyo al facilitar el entendimiento sobre el problema definido.

El concepto de capacidad institucional construido a partir de distintos cuerpos de teoría solo podría ser aplicado a Partenariados Público Privados Institucionalizados. Las diferentes dimensiones identificadas en el trabajo pueden ser utilizadas para analizar otras colaboraciones público-privadas en las cuales se genere una organización *ad-hoc*, tanto en el ámbito del turismo como en otros, pero quizá no sean adecuados para analizar otras, en las cuales la intensidad y características de la colaboración puedan diferir.

Por otra parte, la investigación fue realizada en un área geográfica determinada. El análisis se restringe a casos localizados en Argentina, en donde, aun con contextos y ciertas reglas de juego que difieren entre provincias, se ha propiciado la colaboración público-privada a nivel local en el ámbito del turismo. El concepto de capacidad institucional de PPPI de Gestión Turística Local, en caso de querer ser aplicado a casos localizados en otros países, quizá debiera enfatizar otras dimensiones o indicadores.

Por último, cabe advertir que si bien la generación de productos u *outputs* tanto del Ushuaia Bureau como del IMTT son observables y relativamente sencillos de atribuir a los anteriores, el logro de resultados e impactos positivos, los cuales que fueran expuestos en la Tabla 10, podría haberse visto influenciado por otros factores no contemplados en este estudio. En tal sentido es preciso destacar que las acciones más frecuentemente emprendidas por los PPPIs de Gestión Turística local se relacionan a la promoción de los destinos, una tipología de acción que, como hemos señalado previamente en el trabajo, es de difícil evaluabilidad.

Hacia una agenda de investigación en la materia

La realización de un trabajo de investigación implica limitar el campo general de estudio a algunas dimensiones concretas. Este trabajo, dada la escasa existencia de estudios que abordan la cuestión de la colaboración público-privada institucionalizada en el ámbito del turismo a nivel local, se focaliza en la identificación y descripción de capacidades institucionales de los PPPIs, entendiendo que las colaboraciones adquieren sentido en cuanto generan resultados e impactos concretos sobre una problemática, en este caso, el crecimiento de la actividad turística a nivel local.

Dado el carácter exploratorio-descriptivo del trabajo, a lo largo del proceso se han ido descubriendo dimensiones desconocidas en torno a la temática de estudio y han surgido

otras cuestiones que se consideran interesantes para ser abordadas en futuras investigaciones. Del mismo modo, la estrategia metodológica adoptada, tal como se ha presentado en la sección precedente, genera ciertas limitaciones para interpretar y generalizar los resultados de la investigación. En el marco de lo expuesto, las principales líneas de investigación que pueden desarrollarse a partir del presente estudio son las siguientes:

- Replicar el estudio realizado en una mayor cantidad de casos, constituyendo una muestra representativa que permita generalizar los resultados.
- Replicar el estudio incorporando casos de estudio internacionales, lo cual permitiría observar, en perspectiva comparada, el desempeño de PPPIs en contextos y matrices normativas diferentes.
- Incursionar en estrategias correlacionales o explicativas que aborden en profundidad la relación causal existente entre capacidades institucionales de los PPPIs de Gestión Turística Local y el logro de resultados e impactos sobre el crecimiento de la actividad turística local.
- La literatura tiende a afirmar que los PPPIs disponen de mayores capacidades que los organismos públicos municipales de turismo, lo obstante lo cual no se observan estudios empíricos que lo demuestren. En dicho contexto, sería adecuado abordar estudios que indaguen, en clave comparativa, sobre las capacidades institucionales de los PPPIs y de Organismos Públicos Municipales de Turismo.
- Finalmente, y dado que los Partenariados suponen la coparticipación de actores públicos y privados con objetivos, intereses y lógicas de acción diferentes, sería adecuado profundizar en el estudio sobre los actores. En tal sentido, resultaría interesante realizar, desde un enfoque de análisis estratégico, estudios que profundicen sobre las estrategias de los actores, dados sus objetivos, intereses y recursos, en el marco de la regla de juego establecida que supone un PPPI de Gestión Turística Local.

En función del análisis realizado y las conclusiones alcanzadas, en último capítulo, y a modo de cierre se presentan una serie de recomendaciones para la acción, orientadas a favorecer el diseño, la implementación y gestión de los esquemas de colaboración público-privada estudiados.

Capítulo 5. Recomendaciones para la acción

Como se ha expuesto a lo largo de este trabajo, la colaboración público-privada institucionalizada en el ámbito del turismo va en aumento en Argentina. En un marco de mayor complejidad socio-económica, los actores precisan colaborar para alcanzar objetivos que no lograrían de forma individual.

Una vez reconocidos los beneficios comunes de la colaboración público-privada, cabe advertir que en la práctica la misma resulta dificultosa. Como se ha visto, los PPPIs presentan complejidades asociadas a la gran cantidad de actores que los integran, en los cuales las diferencias entre actores públicos y privados tienden a ser considerables, no sólo en relación a sus intereses particulares, sino también en torno a sus percepciones sobre el otro, lógicas de pensamiento y acción. Ello no sólo puede incidir negativamente en el logro de resultados, sino que incluso podría derivar en la finalización de la colaboración.

En dicho contexto, a modo de cierre del trabajo se proponen, a partir del estudio de casos realizado y retomando las conclusiones presentadas en el capítulo anterior, una serie de recomendaciones para la acción. Si bien se entiende que el enfoque exploratorio-descriptivo adoptado no permitiría generalizar dichas recomendaciones, el propósito del ejercicio es brindar ideas a los tomadores de decisiones públicos y privados orientadas a favorecer el diseño, implementación y gestión de los esquemas de colaboración estudiados.

1. Tener en claro los motivos existentes para iniciar el PPPI

Tal como advierte Ysa (2004: 06) los Partenariados no son una respuesta apropiada para todos los problemas existentes. Los mismos pueden ser útiles para cumplir determinados fines o satisfacer necesidades específicas en contextos determinados. En el ámbito turístico y a nivel local, parecen ser adecuados para llevar adelante acciones que los actores no lograrían de forma independiente, para las cuales no se dispone de suficiente financiamiento y que al mismo tiempo hayan sido identificadas por los actores relevantes como necesarias, en este caso, para el crecimiento de la actividad turística local.

Por el contrario, hay factores que advierten en contra de iniciar un PPPI, como la poca tendencia a la colaboración por parte de los actores, miradas diferentes sobre los problemas a resolver o la existencia de agendas divergentes entre lo público y lo privado.

2. Escoger la figura legal que mejor se adapte a los objetivos del PPPI

No existe hoy en Argentina una figura legal específica para este tipo de colaboraciones público-privadas, observándose en la práctica la adopción de distintas figuras permitidas por las reglas formales de cada jurisdicción, cada cual con elementos a favor y en contra. Las figuras propias del derecho privado, como muestra este trabajo, parecieran ser las más adecuadas en cuanto propician una mayor flexibilidad administrativa y operativa. No obstante ello, resultaría adecuado que los actores interesados en constituir un PPPI puedan sopesar ventajas y desventajas de las figuras legales disponibles y escoger aquella que más satisfaga los intereses comunes.

Sin perjuicio de lo anterior, y siendo que la constitución de Partenariados en el ámbito del turismo ha mostrado un creciente interés y crecimiento en el tiempo, sería adecuado explorar la posibilidad de generar nuevas reglas de nivel R2 o modificar las existentes de forma tal que contemplen la creación de figuras legales específicas, más adecuadas a las características, lógicas y funcionamiento de los mismos.

3. Establecer una lógica proporcionalidad entre los roles asumidos en la toma de decisiones y la estructura de financiamiento

Resulta relevante la definición de reglas en torno a la relación entre la toma de decisiones y el financiamiento del PPPI. En este sentido, sería conveniente establecer un esquema en el cual exista proporcionalidad entre el aporte de cada sector y el rol asumido en la toma de decisiones. En otras palabras, deben ir de la mano la coparticipación con la cofinanciación, elementos distintivos de estos esquemas de colaboración.

Lo anterior no debería confundirse con la existencia de paridad de poder entre lo público y lo privado. Si bien en los casos estudiados se observan esquemas paritarios (en un caso con un sesgo hacia lo privado y en otro hacia lo público) ello no es estrictamente necesario, siempre y cuando una estructuración asimétrica de poder contribuya a lograr los objetivos de los actores. No obstante ello, cabe advertir que una distribución asimétrica debería ser aceptada por los actores para evitar conflictos en la colaboración.

4. Definir la figura y los alcances del aporte económico privado

En los dos casos estudiados el aporte se canaliza a través de una tasa creada o modificada a tal efecto. Las tasas se definen como recurso municipal, sujeto a ser asignado

a cualquiera de las funciones del Estado. Si bien la normativa explicita el uso que debe darse a dichas tasas, ello no extingue la discusión política sobre las mismas, en cuanto, en un marco de restricciones presupuestarias generales, existen otras demandas sociales que se tienden a juzgar como más prioritarias.

Dado que lo anterior genera constantes diferencias entre actores públicos y privados, la definición de la figura legal que se asuma para integrar dicho aporte y sus alcances legales debe ser clara para todos los actores participantes. En dicho marco resulta adecuado explorar las distintas opciones de aporte privado disponibles dentro de las reglas de juego de nivel superior y evaluar sus ventajas y desventajas.

5. Acotar el alcance de la colaboración, definiendo claramente objetivos, funciones y roles de los actores participantes

En este aspecto se ha hecho mención a que los actores no siempre tienen del todo claro ni las funciones específicas del PPPI, ni el rol (consultivo, decisor, ejecutivo) que asumen en el marco del mismo, dando lugar a confusiones, malinterpretaciones y superposiciones de roles. Es por ello que sería adecuado definir lo más claramente posibles en qué temas o funciones se colabora y en cuáles no, cuáles serán funciones a cargo exclusivo del Estado y cuales otras quedan en el ámbito de lo privado.

En relación a las funciones asumidas, también es preciso advertir sobre el riesgo que entraña la asunción de ciertas funciones que coloque a algún sector en la posición de ser *juez y parte*. Tal situación podría ocurrir si, por ejemplo, un PPPI se encargase de tareas de control y fiscalización, en las cuales el sector privado sería cofiscalizador y al mismo tiempo sujeto de la fiscalización.

6. Establecer instrumentos claros de *accountability*

Previamente se advirtió que la cuestión de la *accountability*, que se presenta como uno de los potenciales beneficios de dichos esquemas de colaboración, es uno de los aspectos en los cuales se han observado importantes deficiencias en los casos estudiados. Es por ello que sería preciso definir mecanismos claros de rendición de cuentas no sólo ante los actores miembros, sino también ante la comunidad en general. Y ello no debería quedarse únicamente en la transparencia en cuanto la utilización de los recursos financieros (que en parte son fondos públicos), sino también tendría que abordar la generación de

planes de acción con metas precisas e información registrada de gestión que permitan luego evaluar el desempeño de la intervención.

Asimismo, deberían ser claros los mecanismos en torno a la responsabilización de los miembros del PPPI por sus acciones en el marco de la colaboración. Particularmente resulta relevante definir la responsabilidad que les cabe a los actores privados, en cuanto la responsabilidad de los públicos estaría definida por las normativas existentes. La ambigüedad en este tema sólo consagraría la transferencia de autoridad sin responsabilidad, con la posibilidad de generar incentivos perversos para los actores.

7. Contar con claros liderazgos

Si bien la definición de reglas de juego claras disminuye las diferencias y la desconfianza entre actores públicos y privados, los actores destacan que la dimensión relacional es la que resulta fundamental para el mantenimiento de los PPPIs en el tiempo. En tal sentido, pareciera necesario contar con liderazgos públicos y privados fuertes, capaces de dar apoyo a la colaboración, pero que muestren al mismo tiempo la flexibilidad y empatía que permitan resolver favorablemente las desavenencias que puedan ir surgiendo.

8. Generar redes de relaciones de alta intensidad

Los PPPIs de Gestión Turística Local son esquemas de colaboración relativamente recientes, por lo cual existe un cierto desconocimiento en los actores externos sobre los alcances, funciones y representatividad de los mismos, generando desconfianza. Por tal motivo, acotar el ámbito de colaboración, definir objetivos precisos y establecer reglas claras no sólo favorecen la relación entre los miembros del PPPI, sino que también favorece el vínculo con otros actores relevantes para el cumplimiento de sus fines. Ello resulta fundamental en cuanto de los casos estudiados surge que aquellos que han sabido establecer vínculos más estrechos con actores clave del ámbito turístico han podido acceder a espacios puntuales a los cuales no hubiesen tenido acceso desde el nivel local de gobierno.

9. Si bien la disponibilidad de recursos económicos es fundamental, no se deben descuidar los recursos humanos

Cabe realizar algunas reflexiones en torno a la dimensión organizacional. Previamente se destacó que se encontraban importantes asimetrías entre la suficiente dotación económica y los acotados recursos humanos y físicos de los PPPIs estudiados. Si

bien se comprende la mirada eficientista de limitar al máximo los costos administrativos de la colaboración, se precisaría una mirada equilibrada entre funciones asumidas, recursos y plan de acción. En dicho marco, dotar a la colaboración de recursos humanos en cantidad y especificidad necesaria resulta fundamental para poder llevar delante de manera eficaz las acciones que surgen de los objetivos establecidos y las funciones definidas.

10. Encontrar un justo equilibrio entre representatividad y operatividad

Por otra parte, y en relación al establecimiento de los órganos de gobierno y representación, se observa en los casos estudiados que se generan numerosas instancias de participación, que luego generan mayores costos de transacción de los que los actores desean afrontar. Si bien la generación de dichos instancias tiene que ver algunas veces con la figura legal asumida, sería adecuado encontrar un punto de convergencia que garantice la representatividad de los actores, y que al mismo tiempo favorezca la operatividad del PPPI.

En relación a este punto, no resulta sencilla la definición en torno a la figura sobre la cual debería recaer la gestión operativa del PPPI. En tal sentido, si bien los dos casos estudiados muestran esquemas muy diferentes, pareciera necesario contar con una figura que mantenga una cierta equidistancia entre lo público y privado, que pueda representar externamente al PPPI y al mismo tiempo suponer una solución de continuidad a la lógica alternancia de los representantes públicos y privados que integran la colaboración.

11. Orientar el PPPI a la obtención de resultados e impactos concretos

Para finalizar, cabe advertir que si bien el proceso de partenariado es positivo en cuanto genera una mayor colaboración entre actores y en definitiva una mayor horizontalidad en la implementación de políticas públicas, los PPPIs de Gestión Turística Local no son un fin en sí mismo, sino que se constituyen con el fin de resolver problemáticas identificadas por los actores que éstos no podrían lograr de forma individual.

En dicho marco, la acción de los PPPIs debería trascender la generación de productos y enfocarse en el logro de resultados e impactos concretos que modifiquen en el sentido adecuado dicha problemática. Ello supone una mayor exigencia en el diseño de los planes de acción, en la gestión de los mismos y en la ejecución de instancias de evaluación que permitan verificar su desempeño y en definitiva, el logro o no de los objetivos planteados.

Referencias Bibliográficas

Accar, M., Guo, C. y Yang, K. (2008). Accountability when hierarchical authority is absent: views from public-private practitioners. (La rendición de cuentas cuando no hay una autoridad jerárquica: opiniones de los profesionales de Partenariados público-privados) En *The American Review of Public Administration*, 38 (1).

Acuña, C. H. (2010). Los desafíos de la coordinación e integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina. Una introducción. En Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina, Proyecto de Modernización del Estado (Ed.), *Los desafíos de la coordinación e integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Editor. [versión electrónica]. Disponible en: http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf (Acceso: 15 de Abril de 2012).

Acuña, C. H. y Repetto, F. (2007). *Un aporte metodológico para comprender y (mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina*. (Documento de Trabajo N°44). Universidad de San Andrés, Departamento de Humanidades.

Acuña C. H. y Tommasi, M. (1999). *Some reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America*. (Algunas reflexiones sobre la reformas institucionales requeridas para Latinoamérica). (Documento de Trabajo N°20). Fundación Gobierno y Sociedad, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.

Agranoff, R y McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governments* (Administración Pública Colaborativa. Nuevas Estrategias para Gobiernos Locales). Washington DC: Georgetown University Press.

Alonso, G. (2007). *Las capacidades institucionales entre el Estado y la sociedad*. Ponencia presentada en el IV Congreso Argentina de Administración Pública. Buenos Aires: 22 al 25 de Agosto de 2007.

Banco Mundial. Energy and Infrastructure Unit. Finance and Private Sector Unit. South Asia Region (2006). *India. Building Capacities for Public-Private Partnerships*. (India. Construyendo capacidades para Partenariados Público-Privados). [Versión electrónica].

Disponible en: <http://www.un.org/esa/coordination/Alliance/Ex-PPP%20in%20India.pdf>
(Acceso: 28 de Marzo de 2014).

Benseny, G. (2010). Dimensión socioambiental: actividad turística y cuestiones ambientales. A propósito de Tandil y Villa Gesell. En Mantero, J. C. (Ed.), *Turismo y Territorio. Del diagnóstico a la proposición de desarrollo turístico. A propósito de la provincia de Buenos Aires*. Mar del Plata: CIT.

Blanco, I. y Gomá, R. (2002). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. En *Gestión y Política Pública*, 12, (1).

Bresser Pereira, L.C. y Cunill Grau, N. (1998). Entre el Estado y el Mercado: lo Público No Estatal. En Bresser Pereira, L.C. y Cunill Grau, N. (Eds.), *Lo Público No Estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós.

Cámara Argentina de Turismo (2005). *La importancia de la Industria de Viajes y Turismo como actividad económica*. (2° Informe), Octubre 2005. Buenos Aires: Autor.

Cámara Argentina de Turismo (2009). *La importancia de la actividad económica de turismo y viajes en la Argentina*. (6° Informe), Septiembre 2009. Buenos Aires: Autor.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Documento Doctrinario Suscripto por el Consejo Directivo del CLAD. [Versión electrónica]. Disponible en:
<http://www.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view> (Acceso: 22/03/2012).

Cerrillo I Martínez (2005). La gobernanza hoy: introducción. En Cerrillo I Martínez (Comp.). *La gobernanza hoy: Diez textos de referencia*. Madrid: INAP.

Cohen, E. y Franco, R. (2006). *Evaluación de proyectos sociales*. 7° Ed. México D.F.: Siglo XXI Editores.

Comisión de las Comunidades Europeas (2004). *Libro verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*. Bruselas: CCE.

Cunill Grau, N. (2005, Octubre). *La Intersectorialidad en el Gobierno y Gestión de la Política Social*. Documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago de Chile.

Darmohraj, A. (2011). *Negocios y Políticas Públicas. Capacidades Institucionales para el crecimiento económico en ciudades*. Saarbrücken: Editorial Académica Española.

DiMaggio, P. y Powell, W. (1991). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. En *American Sociological Review*, 48.

Esteve, M., Ysa, T. y Longo, F. (2012). La generación de innovación a través de la colaboración público-privada. En *Revista Española de Cardiología*, 65.

Esteve, M. e Ysa, T. (2010, Abril). *Institutional Public-Private Partnerships. Mixing oil and water?* (Partenariados Público-Privados Institucionalizados: ¿Mezclando agua y aceite?). Documento presentado en la 14º Conferencia de la International Research Society for Public Management, Berna. [versión electrónica]. Disponible en:

<http://www.revespcardiol.org/es/the-creation-of-innovation-through/articulo/90150857/>

(Acceso: 12 de Septiembre 2013).

Federación Española de Municipios y Secretaría General de Turismo de España (2008). *Modelos de Gestión Turística Local. Principios y Prácticas*. Barcelona: ROS.

Fernández Fúster, L. (1991). *Historia general del turismo de masas*. Madrid: Alianza Editorial.

Freeman, R. E. (1994). The politics of stakeholder theory: some future directions. (La política de la teoría de los stakeholders: algunas directrices a futuro). *Business Ethics Quarterly*, 4, 409-421.

Frechtling, D. (2013), *The Economic Impact of Tourism: Overview and Examples of Macroeconomic Analysis*. (El Impacto Económico del Turismo: Visión General y Ejemplos de Análisis Macroeconómico). UNWTO Statistics and TSA Issue Paper Series STSA/IP/2013/03. [versión electrónica]. Disponible en:

<http://statistics.unwto.org/en/content/papers> (Acceso: 12 de Julio de 2014).

Gordillo A. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas: parte general*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. [versión electrónica]. Disponible en: http://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf (Acceso: 10 de Abril de 2014).

Greve, C. & Hodge, G. (2013). Introduction: Public-Private Partnerships in turbulent times. (Introducción: Partenariados Público-Privados en tiempos de turbulencia). En Greve, C. & Hodge, G. (Eds.), *Rethinking Public-Private Partnerships. Estrategies for turbulent times*. New York: Routledge.

Greve, C. & Hodge, G. (2011, Abril). *Theorizing Public-Private Partnership Success: a Market-Based alternative to Government?* (Teorizando sobre el éxito de los Partenariados Público-Privados: ¿Una alternativa de Gobierno orientada en el Mercado?). Documento presentado en la Conferencia de Public Management Research en Syracuse University, Nueva York.

Grindle, M.S. (1997). The Good Government Imperative. Human Resources, Organizations and Institutions (El imperativo del Buen Gobierno. Recursos Humanos, Organizaciones e Instituciones) En Grindle, M. (ed.) *Getting Good Government. Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Boston: Harvard University Press.

Hall, J. (2002). Reconsidering the Connection between Capacity and Governance. (Reconsiderando la conexión entre Capacidad y Gobernanza). *Public Organization Review: A Global Journal*, 2.

Hall, M. y Zapata Campos, M. J. (2012). Public-Private collaboration in the tourism sector: balancing legitimacy and effectiveness in Spanish tourism partnerships (Colaboración Público-Privada en el sector turístico: equilibrando legitimidad y efectividad en los Partenariados turísticos españoles). En *Journal of Policy Research in Tourism*, 4, 61-83.

Hildebrand, M.E. y Grindle, M.S. (1997). Building sustainable capacity in the Public Sector. What Can Be Done? (Construyendo capacidad sustentable en el Sector Público. ¿Qué se puede hacer?) En Grindle, M. (ed.) *Getting Good Government. Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Boston: Harvard University Press.

Isuani, F. (2007, Agosto). *Capacidades estatales para la implementación interorganizacional de políticas públicas*. Documento presentado en el IV Congreso de Administración Pública, Buenos Aires.

Jordana, J. (2007). El análisis de los policy networks. ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? En Acuña, C. H. (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina, Proyecto de Modernización del Estado.

Kjaer, A. M. (2004). *Governance* (Gobernanza). Cambridge: Polity Press.

Klijn, E. (1998). Policy Networks: an overview (Redes de Política: un estudio general). En Kickert, W. J. M., y Koppenjan, J. F. (Eds.) *Managing complex networks*. London: Sage.

Klijn, E. (2005). Las Redes de políticas públicas: Una visión de conjunto. En Cerrillo I Martínez (Comp.) *La gobernanza hoy: Diez textos de referencia*. Madrid: INAP.

Klijn, E. y Teisman, G. (2002, Septiembre). *Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases*. (Barreras Institucionales y Estratégicas a los Partenariados Público-Privados: un análisis de casos Holandeses). Disertación presentada en la Conferencia de la Academia Británica de Management, Londres.

Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En Cerrillo I Martínez (Comp.) *La gobernanza hoy: Diez textos de referencia*. Madrid: INAP.

Kotler, P. et al (2011). *Marketing Turístico*. 5º Edición. Madrid: Pearson Educación.

Lechner, N. (1997). Tres formas de coordinación social. *Revista CEPAL*, 61, 7-17.

Lindblom, C. (1959). The science of Muddling Through. (La ciencia de Salir del Paso). En *Public Administration*, 10.

Lund-Thompsen (2007). *Assessing the impact of Public-Private Partnerships in the local south. The case of the Kassur Tanneries Pollution Control Projects*. (Evaluando el impacto de los Partenariados Público-Privados en el sur local. El caso de los Proyectos de control de la polución en las Curtiembres de Kassur). (Program Paper N°4). Ginebra: Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Mercado, Negocios y Regulación.

Martínez Nogueira, R. (1995). *Análisis de Políticas Públicas*. Buenos Aires: INAP.

Martínez Nogueira, R. (1998). *Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Martínez Nogueira, R. (2000). La gestión pública: del diálogo crítico a la evaluación de la diversidad. *En Revista Política y Gestión*, 1.

Martínez Nogueira, R. (2002). Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras. *Reforma y Democracia*, 24.

Martínez Nogueira, R. (2003). Redes organizacionales y capacidades locales para la innovación. En Morales, R. y Perdomo, J.H. (eds.). *Ciencia, Innovación y Desarrollo Regional*. Bogotá: Colciencias.

Martínez Nogueira, R. (2010). La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias. En Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina, Proyecto de Modernización del Estado (ed.) *Los desafíos de la coordinación e integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Editor. [versión electrónica]. Disponible en: http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf (Acceso: 18 de Abril de 2013).

Martínez Nogueira, R. (2011). Los proyectos y la política y la organización municipal. Documento preparado para Seminario Taller Gestión Municipal y Proyectos Integrales del Ministerio del Interior/BID, Buenos Aires. [versión electrónica]. Disponible en: http://www.grupoceo.com.ar/Papers/PapersCEO_046.pdf (Acceso: 15 de Mayo de 2014).

Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de la governance. *En Instituciones y Desarrollo*, 7.

Mendoza, X. y Vernis, J. (2008). El Estado Relacional y la transformación de las Administraciones Públicas. En Longo, F. e Ysa, T. (Eds.) *Los escenarios de la gestión pública del Siglo XXI*. Barcelona: Escola D'Administració Pública de Catalunya.

Metcalf, L. (2012). Orientaciones para la innovación en el diseño de Partenariados Público-Privados. *Ekonomiaz*, 80.

Ministerio de Turismo de la Nación Argentina, Subsecretaría de Desarrollo Turístico, Dirección de Estudios de Mercado y Estadística (2013). *Encuesta de Viajes y Turismo de los Hogares. 2012*. Buenos Aires: Autor

Ministerio de Turismo de la Nación Argentina, Subsecretaría de Desarrollo Turístico, Dirección de Estudios de Mercado y Estadística (2010). *Informe de Competitividad Turística. Índice de Tipo de Cambio Multilateral Turístico*. (Tercer Trimestre de 2010). [versión electrónica] Disponible en: http://2016.turismo.gov.ar/wp_turismo/wp-content/uploads/2010/08/tcrmt_2-trim-2010.pdf (Acceso 10 de Abril de 2012).

Ministerio de Turismo de la Nación Argentina (2011). *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable. Actualización 2012-2020*. [versión electrónica] Disponible en: <http://siet.desarrolloturistico.gov.ar/recursos/documentos/SubDoc/fd217bc5b686d951cdc21ec84792279335f7f055.pdf> (Acceso: 28 de Marzo de 2012).

Ministerio de Turismo de la Nación Argentina (2012). *Conectar. Plan de Marketing Internacional 2012-2015*. [versión electrónica] Disponible en: http://www.argentina.travel/public_documents/Plan_de_Marketing_conectAR_2012_-_2015.pdf (Acceso: 23 de Mayo de 2014).

Moore, M. (2005, Octubre). *Creating public value through public/private partnerships*. (Creando valor público a través de Partenariados Público/Privados). Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago de Chile.

Municipalidad de Tandil (2010). *Plan Estratégico de Turismo Sustentable*. Marzo de 2010.

Municipalidad de Ushuaia (2003). *Plan Estratégico Ushuaia 2013*. [versión electrónica] Disponible en: <http://www.ushuaiafutura.org/wp-content/uploads/2014/05/peu-2003.pdf> (Acceso: 13 de julio de 2013).

Municipalidad de Ushuaia (2007). *Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sustentable de Ushuaia. Resumen Ejecutivo*. [versión electrónica] Disponible en: <http://www.e-ushuaia.com/resumenplan.pdf> (Acceso: 15 de julio de 2013).

Natera Peral, A. (2005). Nuevas estructuras y redes de gobernanza. *Revista Mexicana de Sociología*, 67, (4), [versión electrónica].

Disponible en: <http://www.ejournal.unam.mx/rms/2005-4/RMS005000404.pdf> (Acceso 18 de Abril de 2012).

Navarro Gómez, C. (2002, Octubre). *Gobernanza en el ámbito local*. Ponencia presentada en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa.

Nelissen, N. (2002). The Administrative Capacity of New Types of Governance. (Las capacidades administrativas de los Nuevos Tipos de Gobernanza). *Public Organization Review: A Global Journal*, 2.

North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D. F.: Fondo de Cultura Económico/ Economía Contemporánea.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. Paris: OCDE

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y Corporación Andina de Fomento (2012). *La economía local: la función de las agencias de desarrollo*. (Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva, N°2) [versión electrónica].

Disponible en: <http://www.oecd.org/cfe/leed/50055754.pdf> (Acceso: 15 de Julio de 2014).

Organización Mundial del Turismo (1997). *Towards new forms of Public-Private Partnerships. The Changing Role, Structure and Activities of National Tourism Administrations*. (Hacia nuevas formas de Partenariados Público-Privados. Los cambiantes roles, estructuras y actividades de la Administraciones Turísticas Nacionales). Madrid: Autor.

Organización Mundial del Turismo (1998). *Introducción al turismo*. Madrid: Autor.

Organización Mundial del Turismo (2000). *Public-Private Sector Cooperation. Enhancing Tourism Competitiveness*. (Cooperación Público-Privada sectorial: Mejorando la competitividad turística). Madrid: Autor.

Organización Mundial del Turismo (2002). *El turismo en la era de las alianzas, fusiones y adquisiciones*. Madrid: Autor.

Organización Mundial del Turismo (2003). *Co-Operation and Partnerships in Tourism: A Global Perspective*. (Co-operación y partenariado en Turismo: una perspectiva global) Toronto: Autor.

Organización Mundial del Turismo (2013). *Tourism in the Americas -2013 Edition* (Turismo en las Américas- Edición 2013). Madrid: OMT.

Ospina, S. (2002, Octubre). *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa.

Pando, D. (2006). *Capacidad de gestión estatal en la regulación de servicios públicos privatizados: Telecomunicaciones, agua, gas natural y electricidad en Argentina*. (Tesis Doctoral). Madrid: Universidad Complutense de Madrid. [versión electrónica] Disponible en: <http://eprints.ucm.es/tesis/cps/ucm-t29309.pdf> (Acceso: 15 de Julio de 2012).

Peters, B. G. y Pierre, J. (2000). *Governance, Politics and the State*. (Gobernanza, Política y el Estado). Nueva York: St. Martin's.

Peters, B. G. y Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En Cerrillo I Martínez (Comp.) *La gobernanza hoy: Diez textos de referencia*. Madrid: INAP.

Petersen, O. H. (2011). *Public-Private Partnerships: Policy and Regulation. With comparative and multi-level case studies from Denmark and Ireland*. (Partenariados Público-Privados: Política y regulación. Con casos de estudio multinivel de Dinamarca e Irlanda). (Tesis Doctoral). Copenhague: Copenhagen Business School. [versión electrónica] Disponible en: http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/8304/Ole_Helby_Petersen.pdf;jsessionid=AAEC9BFAC9E0C87238FD0C2C9950ECFA?sequence=1 (Acceso: 18 de Octubre de 2013).

Prats i Catalá, J. (2005). Modos de gobernación de las sociedades globales. En Cerrillo I Martínez (Comp.), *La gobernanza hoy: Diez textos de referencia*. Madrid: INAP.

Ramió, C. (2009). Introducción. En Ramió, C. (Coord.) *La colaboración público-privada y la creación de valor público*. (Serie Gobierno Local N°14). Barcelona: Diputación de Barcelona, Colección Estudios.

Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. (Documento de Trabajo I-52). [versión electrónica] Disponible en Banco Interamericano de Desarrollo:

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2220291> (Acceso: 16 de Septiembre de 2013).

Ritchie, J.R; Sheehan, L. y Timur, S. (2008). Tourism Sciences or Tourism Studies? Implications for the design and content of tourism programming. (¿Ciencias Turísticas o Estudios Turísticos? Repercusiones para el diseño y contenido de la programación turística). *Teoros*, 27-1.

Rosenau, J. N. y Czempiel, E. (1992). *Governance Without Government: Order and Change in World Politics* (Gobernanza sin Gobierno: Orden y Cambio en la Política Mundial). Cambridge: Cambridge University Press.

Rhodes, R. A. W. (2005). La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. En Cerrillo I Martínez (Comp.) *La gobernanza hoy: Diez textos de referencia*. Madrid: INAP.

Santiso, C. (2001). Good Governance and Aid Effectiveness: the World Bank and Conditionality (La Buena Gobernanza y Efectividad de la Asistencia: el Banco Mundial y la Condicionalidad). *The Georgetown Public Policy Review*, 7.

Saul, J., Davenport, Ch. & Ouellette, A. (2010). *(Re) Valuing Public-Private Alliances: an Outcome Based Solution*. (Revaluando alianzas público-privadas: una solución basada en resultados). Washington DC: United States Agency for International Development. Private Sector Alliances Division.

Saz Carranza, A. y Serra, A. (2008). El caso de Projetes Territorials del Bages. La complejidad de la colaboración público-privada al servicio del desarrollo territorial. *Relatos Programa PARTNERS, N°1*. Barcelona: ESADE. Instituto de Gobernanza y Gestión Pública.

Saz Carranza, A., Ysa, T. y Esteve, M. (2009). *Bureaucrats vs Sharks: Managing Sector Differences in Public-Private Joint Ventures*. (Burócratas vs. Tiburones: Administrando diferencias sectoriales en *joint ventures* público-privadas). Barcelona: ESADE, Instituto de Gobernanza y Gestión Pública.

Skocpol, T. (2007). El Estado regresa al Primer Plano. Estrategia de Análisis en la investigación actual. En Acuña, C. H. (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina, Proyecto de Modernización del Estado.

Scharpf, F. (1993). Games in hierarchies and networks: an introduction (Juegos en jerarquías y redes: una introducción). En Scharpf, F (Ed.), *Games in hierarchies and networks. Analytical and empirical approaches to the study of the governance institutions*. Colorado: Westview Press.

Stake, R. (1995). *The Art of Case Study Research*. (El arte de la investigación en el estudio de caso). Thousand Oaks: SAGE.

Stoker (1998). Governance as theory: five propositions (Gobernanza como teoría: cinco proposiciones). *International Social Science Journal*, 50, (155). [versión electrónica]. Disponible en:

<http://classwebs.spea.indiana.edu/kenricha/Oxford/Archives/Oxford%202006/Courses/Governance/Articles/Stoker%20-%20Governance.pdf> (Acceso: 10 de Agosto de 2012).

Velasco González, M. (2008, Mayo). *Gestión de Destinos: Gobernabilidad del Turismo o Gobernanza del Destino?*. Ponencia preparada para el XVII Simposio Internacional de Ocio y Turismo de ESADE, Barcelona. [versión electrónica]. Disponible en: <http://www.esade.edu/cedit/pdfs/papers/pdf5.pdf> (Acceso: 12 de Agosto de 2012).

Villar, A. (2007). *Políticas municipales para el desarrollo económico-social. Revisando el desarrollo local*. Buenos Aires: Ciccus.

Williamson, O. E. (1985). *The economic institution of capitalism*. (La Institución económica del capitalismo). New York: Free Press.

Ysa, T. (2004, Noviembre). *Riesgos y beneficios de trabajar en partenariato en los gobiernos locales*. Ponencia presentada en IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Madrid.

Ysa, T. (2009). La gestión de partenariatos público-privados: tipologías y retos de futuro. En Ramió, C. (Coord.), *La colaboración público-privada y la creación de valor público*. (Serie Gobierno Local N°14). Barcelona: Diputación de Barcelona, Colección Estudios.

Ysa, T., Padrós, X. y Saz Carranza, A. (2008). La gestión interorganizativa y los partenariatos público-privados. En Longo, F. e Ysa, T. (Eds.), *Los escenarios de la gestión pública del Siglo XXI*. Barcelona: Escola D'Administració Pública de Catalunya.

Normativa Consultada

Ley Nacional de Turismo N° 25997. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 7 de Enero de 2005.

Ley de Régimen Turístico Provincial N° 65. Boletín Oficial de la provincia de Tierra del Fuego. Ushuaia, 8 de Enero de 1993.

Ley de Creación de la IGJ provincial N°798. Boletín Oficial de la provincia de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur. Ushuaia, 23 de Octubre de 2009.

Ley Orgánica de las Municipalidades 6769 y modificatorias. Boletín Oficial de la provincia de Buenos Aires. La Plata, 30 de Abril de 1958.

Ley Provincial de Turismo 14209. Boletín Oficial de la provincia de Buenos Aires. La Plata, 14 de Enero de 2011.

Decreto de Categorización Establecimientos Turísticos N° 659. Boletín Oficial de la provincia de Buenos Aires. La Plata, 16 de Mayo de 2007.

Decreto de Establecimiento de Feriados y días no laborables N° 1584. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 3 de Noviembre de 2010

Decreto de Establecimiento de feriados con fines turísticos N° 1585. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 3 de Noviembre de 2010

Ordenanza de creación del IMTT N° 9580/05. Sancionada por Honorable Concejo Deliberante de Tandil. Tandil, 14 de Abril de 2005.

Ordenanza Declaración de Caminos Turísticos N° 10229. Boletín oficial del Municipio de Tandil. Tandil, 1 de Diciembre de 2006

Ordenanza de creación del Fondo Especial de Turismo N° 11291. Boletín Oficial del Municipio de Tandil. Tandil, 9 de Septiembre de 2009.

Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Ushuaia. Sancionada por la Convención Constituyente Municipal. Ushuaia, 28 de Marzo de 2002.

Ordenanza de autorización al Municipio a crear una Agencia Mixta N° 2775. Sancionada por Honorable Concejo Deliberante de Ushuaia. Ushuaia, 1 de Diciembre de 2004.

Ordenanza de ratificación del Estatuto de la Agencia Ushuaia N° 2865. Sancionada por Honorable Concejo Deliberante de Ushuaia. Ushuaia, 27 de Abril de 2005.

Ordenanza de Adhesión a Ley de Régimen Turístico Provincial N° 2982. Sancionada por Honorable Concejo Deliberante de Ushuaia. Ushuaia, 23 de Noviembre de 2005.

Ordenanza Modificatoria Tasa Actividades Comerciales e Industriales de Ushuaia N° 3077. Sancionada por Honorable Concejo Deliberante de Ushuaia. Ushuaia, 6 de Junio de 2006.

Ordenanza de rectificación Estatuto y modificación de nombre N° 3314. Sancionada por Honorable Concejo Deliberante de Ushuaia. Ushuaia, 12 de Marzo de 2008.

Ordenanza de modificación de nombre por Confederación Ushuaia Bureau N° 3322. Sancionada por Honorable Concejo Deliberante de Ushuaia. Ushuaia, 9 de Abril de 2008.

Ordenanza de autorización a realizar obras de Centro Comercial a Cielo Abierto, N° 3980. Sancionada por Honorable Concejo Deliberante de Ushuaia. Ushuaia, 3 de Agosto de 2011.

Ordenanza de ratificación del Estatuto; modificación del nombre por Confederación Agencia de Desarrollo Ushuaia Bureau N° 4062. Sancionada por Honorable Concejo Deliberante de Ushuaia. Ushuaia, 7 de Diciembre de 2011.

Listado de Entrevistas Realizadas

Entrevistado	Cargo	Fecha Entrevista
Bardisa, Ariel	Representante de la Cámara Empresaria de Tandil ante el IMTT	27/08/2014
Crotto, Ignacio	Secretario de Turismo. Provincia de Buenos Aires	02/06/2014
Cherañuk, Juan	Director de Coordinación y Gestión Institucional. Secretaría de Turismo. Municipalidad de Ushuaia	17/10/2014
Derqui, Santiago	Director Provincial de Promoción Turística. Secretaría de Turismo. Provincia de Buenos Aires	14/06/2014
Espondaburu, Pedro	Secretario de Desarrollo Económico Local y Presidente del IMTT	10/06/2014
Lietti, Marcelo	Presidente del Ushuaia Bureau y de la Cámara de Turismo de Ushuaia	06/08/2014
Orsi, Walter	Presidente de la Cámara de Turismo de Tandil	10/06/2014
Palacios, Ernesto	Director de Turismo. Municipio de Tandil	09/06/2014
Sismanian, Pablo	Coordinador Turismo de Reuniones. Instituto Nacional de Promoción Turística	25/07/2014
Sket, Matías	Secretario de Política Externa. Instituto Fueguino de Turismo	11/06/2013
Urruty, Darío	Gerente del Ushuaia Bureau	04/12/2013

Anexos

Anexo Único. Listado de PPPIs de Gestión de Turística Local existentes o extinguidos. Argentina. 2013

Nombre	Municipio	Provincia	Año de Creación-Finalización	Tipología de Funciones	Ordenanza de Creación
Ente Municipal de Turismo- Emtur	Mar del Plata	Buenos Aires	1990-Actualidad	Integral	7989/90
Consorcio de Promoción y Desarrollo de las Actividades Turísticas- Coprotur	Bahía Blanca	Buenos Aires	2007-2012	Amplias	992/2007
Ente Mixto de Promoción Turística de San Nicolás	San Nicolás	Buenos Aires	2004-Dic2013	Especializado. Promoción	6228/04
Ente Municipal para la Actividad Turística- Ematur	La Plata	Buenos Aires	2009-Actualidad	Integral	10612/09
Instituto Mixto de Turismo	Tandil	Buenos Aires	2005-Actualidad	Amplias	9520/05
Agencia de Desarrollo Turístico de Tigre	Tigre	Buenos Aires	2012-Actualidad	Integral	3249/12
Ente Necochea Turismo	Necochea	Buenos Aires	2009-Actualidad	Integral	6739/09
Ente de Promoción y Desarrollo Turístico- Edetur	Partido de la Costa	Buenos Aires	2008-Actualidad	Especializado. Promoción	3271/08
Ente de Turismo	CABA	CABA	2007-Actualidad	Integral	2627/07
Ente Mixto Turístico	Puerto Madryn	Chubut	2009-Actualidad	Especializado. Promoción	7080/09
Ente Mixto de Promoción Turística	Esquel	Chubut	2000-Actualidad	Especializado. Promoción	118/00, 170/11
Ente Trelew Turístico- Entretur	Trelew	Chubut	2004-Actualidad	Especializado	9131/04
Comodoro Convention & Visitors Bureau	Comodoro Rivadavia	Chubut	2006-Actualidad	Especializado. Promoción de MICE	S/D
Ente Mixto de Promoción Turística	Villa General Belgrano	Córdoba	2010-Actualidad	Especializado. Promoción	1581/10
Ente Mixto de Turismo de Mina Clavero	Mina Clavero	Córdoba	2011-Actualidad	Amplias	S/D
Captur	Carlos Paz	Córdoba	2009-Actualidad	Especializado. Promoción	5179/09
Ente de Turismo de La Falda	La Falda	Córdoba	2011-Actualidad	Especializado. Promoción. MICE	2389/11
Ente Mixto de Turismo Santa Rosa de Calamuchita	Santa Rosa de Calamuchita	Córdoba	2008-Actualidad	Amplias	S/D

Nombre	Municipio	Provincia	Año de Creación-Finalización	Tipología de Funciones	Ordenanza de Creación
Ente Mixto Concordiense de Turismo- Emcontur	Concordia	Entre Ríos	2000-Actualidad	Amplias	31800/00
Ente Concepción del Uruguay de Turismo- Ecutur	Concepción del Uruguay	Entre Ríos	2000-Actualidad	Amplias	4595/00
Consejo Mixto Gualeguaychú Turismo	Gualeguaychú	Entre Ríos	2000-Actualidad	Amplias	10481/00
Agencia Jujuy Turismo	San Salvador de Jujuy	Jujuy	2010-Actualidad	Amplias	S/D
Ente Mixto de Turismo- Emitur	Oberá	Misiones	2010-Actualidad	Especializado. Promoción	1939/10
Ente Municipal de Turismo- (Iturem, Ex Emturi)	Puerto Iguazú	Misiones	2011-Actualidad	Integral	60/11
NQN Turismo	Neuquén	Neuquén	2013-Actualidad	Especializado	12811/13
Enviatur	Villa La Angostura	Neuquén	2003-Actualidad	Especializado. Promoción	1366/03
Ente Sanmartinense de Desarrollo Turístico	San Martín de los Andes	Neuquén	1992-Actualidad	Especializado. Promoción	968/1992
Emprotur Bariloche	San Carlos de Bariloche	Río Negro	1990-Actualidad	Especializado. Promoción	491/1990, 1618/06
Ente Mixto Provisorio para el Desarrollo Turístico de Villa de Merlo	Merlo	San Luis	2000-2001	Especializado. Desarrollo	749/00
Ente Mixto de Promoción Turística- Emiprotur	Merlo	San Luis	2012-Actualidad	Especializado. Promoción	502/2012
Ente Mixto de Turismo de Potrero de los Funes	Potrero de los Funes	San Luis	2012-Actualidad	Integral	S/D
Ente Mixto de Promoción Turística	El Chaltén	Santa Cruz	2012-Actualidad	Especializado. Promoción	S/D
Ente Municipal Calafate Turístico- Emcatur	El Calafate	Santa Cruz	1993-1995	S/D	S/D
Ente Turístico Rosario. Etur	Rosario	Santa Fe	1996-Actualidad	Integral	6200/96
Ente Autárquico Municipal de Turismo- Safetur	Santa Fé	Santa Fé	2002-Actualidad	Integral	10350/02
Ente de Turismo Termas de Río Hondo	Río Hondo	Santiago del Estero	1993-Actualidad	Amplias	758/93
Confederación Agencia de Desarrollo Ushuaia Bureau	Ushuaia	Tierra del Fuego	2005-Actualidad	Especializado. Promocion de MICE	2775/04
Ente Mixto de Promoción Turística de la Zona Norte de Tierra del Fuego	Rio Grande	Tierra del Fuego	2003-Actualidad	Amplias	1729/03

Elaboración: Propia