

**Colaboración público-privada en
turismo. Capacidades institucionales en
partenariados de gestión turística local
en Argentina**

**Nicolas Esteban Russo y
Adrián Darmohraj**

Nicolas Esteban Russo

Desde 2012 es Director Provincial de Desarrollo de Calidad y Servicios de Turismo de la provincia de Buenos Aires, Argentina. En el ámbito académico se desempeña como docente de Política del Turismo en la Universidad del Salvador. Licenciado en Turismo en la Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina. Magíster en Políticas Públicas, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Argentina. Su tesis de magíster tuvo como título: “Colaboración público-privada en el ámbito del turismo. Capacidades institucionales en partenariados institucionales de gestión turística local. Un estudio de casos argentinos”.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Suárez 560 Temperley
1834 Temperley, Buenos Aires, Argentina
E-mails: russo_nicolas@hotmail.com
nicolas.russo@usal.edu.ar

Adrián Darmohraj

Profesor de la Escuela de Administración y Negocios de la Universidad de San Andrés. Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Magíster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés. Licenciado en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires. Se desempeñó como docente en la Universidad de Buenos Aires y otras universidades argentinas. Especialista en temas de gestión pública local. Autor de “Negocios y políticas públicas. Capacidades institucionales para el crecimiento económico en ciudades” (2011), Editorial Académica Española.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Universidad de San Andrés
Campus Vito Dumas 284, Victoria
B1644BID Buenos Aires, Argentina
E-mail: adarmo@udesa.edu.ar

Colaboración público-privada en turismo. Capacidades institucionales en partenariados de gestión turística local en Argentina

En Argentina, la adopción de Partenariados Público-Privados Institucionalizados (PPPI) de Gestión Turística Local ha sido promovida como una buena práctica municipal 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 PPPI o en las capacidades necesarias para favorecerlo.

El presente trabajo constituye un estudio exploratorio-descriptivo de tipo cualitativo sobre las capacidades institucionales de los PPPI de Gestión Turística Local necesarias para favorecer su desempeño en términos 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, Argentina. 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.

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, esta 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.

Palabras clave: Asociación Público Privada; Capacidad Administrativa; Política de Turismo; Municipalidades; Estudio de Casos; Argentina

Recibido: 26-10-2015 y 20-04-2016 (segunda versión). Aceptado: 29-04-2016.

Public-Private Collaboration in Tourism. Institutional Capacities in Local Tourism Management Partnerships in Argentina

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 a crucial point 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.

Key words: Public Private Association; Administrative Capability; Tourism Policy; Municipalities; Case Analysis; Argentina

Introducción

A partir del año 2002, cuando se generaron en Argentina condiciones de mayor competitividad turística que favorecieron un incremento del turismo receptivo internacional, una creciente cantidad de municipios adoptó esquemas de colaboración público-privada bajo la figura de *Partenariado Público-Privado Institucionalizado (PPPI) de Gestión Turística Local*¹. La adopción de un PPPI supone, como advierten Weiermair, Peters y Frehse (2008), Ysa (2009) y Tang y Shen (2013), que ambas partes, sector público y sector privado, se

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 fracaso de la colaboración.

vinculan a través de una nueva estructura *ad hoc* donde comparten un proyecto. En otras palabras, se crea una nueva organización compuesta por el gobierno local y el sector privado para diseñar e 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 define 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 (Mayntz, 2000; Mendoza y Vernis, 2008).

A su vez, esta forma de colaboración público-privada es promovida como una buena práctica de gestión local desde organismos nacionales e internacionales sectoriales². 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. Tanto el sector público como el privado se ven beneficiados por la mutua colaboración (Molina Martínez ...[et al], 2014).

No obstante, 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 fracaso de la colaboración (Darmohraj, 2011).

En virtud de lo anterior, esta investigación se propone responder la siguiente pregunta de investigación: ¿cuáles son las principales capacidades institucionales de los PPPI de promoción turística local necesarias para favorecer el desempeño de su gestión?

El análisis se focaliza en la identificación y descripción de las capacidades institucionales de los PPPI de Gestión Turística Local a través de tres dimensiones (Pando, 2006): a) las reglas formales e informales que estructuran el accionar de dichos PPPI; 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 con otros actores externos relevantes para el cumplimiento de sus propósitos. Estas tres dimensiones se

encontrarían vinculadas entre sí, permitiendo identificar, en este caso, el nivel de desarrollo de capacidades institucionales de los PPPI de Gestión Turística Local necesario para la obtención de resultados significativos que favorezcan el crecimiento de la actividad turística (Darmohraj, 2011).

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, en un período de tiempo determinado, lo que favorece la generación de 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. También se considera el crecimiento de la estadía promedio de los visitantes, el aumento en los porcentajes de ocupación hotelera, el aumento en los índices de empleo de las ramas características del turismo.

La selección de las unidades de estudio específicas se relacionan con los siguientes criterios: a) ser un PPPI que haya mostrado resultados relevantes sobre el crecimiento de la actividad turística local; b) que el turismo sea una actividad económica significativa a nivel municipal; c) ser un destino con atractivos y servicios turísticos que apuntan a una demanda de altos niveles de exigencia; d) preexistencia a la constitución del PPPI de un órgano público municipal con facultades en materia turística; y e) más de cuatro años de antigüedad desde la creación del PPPI. En función de los criterios definidos, y con un fin instrumental (Stake, 1995), se seleccionaron dos 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). Ambos en la República Argentina (ver Cuadro 1).

El período de análisis seleccionado abarca los años comprendidos entre 2002 y diciembre de 2013. La selección de dicho período se justifica en el hecho de que a comienzos del año 2002 se produjo la depreciación del peso argentino y el consecuente aumento del tipo de cambio real, 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, 2013 y 2015; CAT, 2005).

Cuadro 1
Perfil turístico de las ciudades de Ushuaia y Tandil

	Ushuaia	Tandil
Población	56.825	123.343
Principales atractivos y productos turísticos	Naturaleza, “fin del mundo”, cruceros a la Antártida, turismo activo	Sierras, gastronomía, turismo de descanso
Principales mercados de demanda	Internacional, mercado de cruceros. Nacional, nivel adquisitivo medio-alto, viajeros independientes	Nacional, nivel adquisitivo medio-alto y alto
Principales tipologías de alojamiento	Hotel, hostería	Hostería, cabaña
Principal medio de arribo	Aéreo	Carretero
Grado de estacionalidad	Alta	Media
Temporada alta	Verano	Fines de semana y feriados

Fuente: elaboración propia con base en Mintur (2015).

Técnicas utilizadas

Se realizó un análisis documental complementado con entrevistas semiestructuradas. Para relevar cuestiones relativas a las reglas formales de los PPPI y cuestiones organizacionales como estructuras, misiones y objetivos, se revisaron exhaustivamente: a) ordenanzas de creación y modificación; b) estatutos sociales; c) reglamentaciones de creación de instrumentos de financiamiento de los PPPI; d) transcripciones oficiales de sesiones de los concejos deliberantes; e) presupuestos municipales; f) informes públicos de las tesorerías municipales; y g) planes estratégicos de turismo.

Durante los meses de junio de 2013 y octubre de 2014 se entrevistaron 11 personas entre las cuales figuraban funcionarios locales con misiones y funciones en materia turística; presidentes de cámaras de comercio, hoteleras o turísticas locales; empresarios locales; autoridades de los PPPI; autoridades provinciales y nacionales que mantenían relación institucional con los PPPI estudiados.

Los partenariados institucionalizados y la gobernanza

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 y 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.

Dadas las distintas formas de entender la gobernanza, este trabajo se centra principalmente en los enfoques 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 este marco, varios investigadores (Klijn, 1998; Ysa, 2004; Tang y Shen, 2013) ubican a los partenariados público-privados como una fórmula de colaboración propia de la gobernanza, y particularmente adecuada a nivel local/municipal.

Los estudios clásicos 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, las redes, las coaliciones y los partenariados.

En tal sentido, Velasco González (2008) 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 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.

A pesar del creciente interés académico y práctico que recibe, la revisión de la literatura muestra que el término “partenariado público-privado” (PPP) 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) arrojan luz sobre este tema al enfocar los partenariados desde la perspectiva de las administraciones públicas e identificar dos tipologías de PPP: los *contractuales* y los *institucionalizados*, siendo estos últimos aquellos sobre los cuales se orienta la presente investigación.

El *partenariado institucional* supone un mayor grado de intensidad en la colaboración, dado que implica que las organizaciones participantes crean una nueva organización participada, orientada en pos de objetivos comunes y respetando los intereses de los participantes a través de estructuras más planas y en red.

En el *partenariado 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 y los resultados que desea obtener. Este modelo es particularmente habitual para la gestión de infraestructuras o servicios, como la salud y las telecomunicaciones (Ysa, 2009).

Por su parte, el *partenariado institucional*, como enfatizan Esteve, Ysa y Longo (2012), supone un mayor grado de intensidad en la colaboración, dado que implica que las organizaciones participantes crean una nueva organización participada, orientada en pos de objetivos comunes y respetando los intereses de los participantes a través de estructuras más planas y en red. La autoridad compartida y la financiación conjunta se presentan como elementos distintivos de los PPPI; la literatura coincide en que no existe un modelo uniforme y deseable de PPPI, sino que varía de acuerdo a las necesidades, el entorno e incluso las circunstancias políticas, económicas y sociales de cada momento y lugar (OMT, 2000 y 2003; Federación Española de Municipios y Provincias y Secretaría General de Turismo de España, 2008).

PPPI y la actividad turística a nivel local

Como señala la Organización Mundial del Turismo³, 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, en el año 2013 la actividad turística (de forma directa, indirecta o inducida⁴) aportaba el 9% del PBI y generaba alrededor del 10% de los puestos de empleo. Su aporte para los países menos desarrollados es particularmente significativo, en cuanto supone el 6% de sus exportaciones⁵.

En Argentina también se ha observado un marcado crecimiento de la actividad cuando a partir del año 2002 el ingreso de turistas extranjeros comenzó a crecer por encima del promedio global mundial. En ese marco, y a pesar de que 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.

La Argentina se posiciona a nivel continental como el quinto país con más llegada de turistas, detrás de EE.UU., Canadá, México y Brasil.

Por su parte, el turismo interno⁶ también ha registrado un significativo crecimiento en los últimos años. Como señala la Encuesta de Viajes y Turismo de los Hogares⁷ (Mintur, 2013), 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 tal sentido, la OMT reconoce que, en el marco de la globalización y revolución tecnológica, 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 por el sector privado en soledad (OMT, 2000, 2003 y 2015). 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. Los partenariados en materia de turismo deben ser diseñados y comprendidos dentro del contexto particular de la ciudad o la región de destino. Sin perjuicio de ello, dadas ciertas similitudes que se dan en la industria del turismo en todo el mundo, muchas de las prácticas desarrolladas en un caso pueden resultar útiles para otros. Por lo tanto, es necesario considerar seriamente la posibilidad de la transferencia de conocimiento a partir del estudio de diferentes partenariados. De ahí la importancia de este estudio.

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 25997 consagra al sector privado como aliado estratégico del Estado, y en dicho marco se dio nacimiento al Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR). Este 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 PPPI de Gestión Turística a nivel local.

El desempeño de los PPPI

La cuestión del desempeño de los partenariados público-privados institucionalizados y las metodologías utilizadas para evaluarlo son materia de debate en la literatura. Si bien existe consenso sobre la necesidad de su evaluación, como sobre la dificultad que ello supone (Saul, Davenport y Ouellette, 2010), la literatura plantea enfoques divergentes sobre qué evaluar y cómo hacerlo.

Greve y Hodge (2013) presentan una definición angosta y otra más amplia de desempeño. La primera refiere al alcance de aquellos objetivos formalmente establecidos en el momento de constituir el partenariado. Bajo este enfoque se establece una correlación positiva por la cual a mayor cantidad de objetivos cumplidos, más alto es el desempeño del partenariado.

No obstante, 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; c) ausencia, en algunos casos, de documentación formal consignando los objetivos establecidos; d) inexistencia de planes operativos de acción; y e) falta de correspondencia entre objetivos definidos y funciones asumidas.

En el mismo sentido, Huxman y Hubbert (2009) presentan un enfoque en el 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 solo la generación de resultados e impactos lo que justifica los esfuerzos de reforma de un esquema tradicional a otro de PPPI, y 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.

En el enfoque de desempeño adoptado para este trabajo resulta clave identificar indicadores que permitan guiar la observación en torno a la generación de resultados concretos: 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; y d) el diseño o implementación de acciones de planificación estratégica turística (Kotler ...[et al], 2011).

Es difícil suponer que los actores privados se dispongan a emprender un proyecto en conjunto con el Estado, sin estar seguros de que el mismo tiene posibilidades razonables de concretarse.

Las capacidades institucionales de los PPPI

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, estos convergen en definir las capacidades como “las habilidades para conseguir un propósito”, siendo ese propósito lo que diferencia a quienes estudian el tema.

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. En el caso específico de un modelo de colaboración público-privada, en donde la interacción entre el sector público y el privado es imprescindible respecto de la posibilidad de implementar políticas, adquiere una importancia aún mayor. Es difícil suponer que los actores privados se dispongan a emprender un proyecto en conjunto con el Estado, sin estar seguros de que el mismo tiene posibilidades razonables de concretarse. Pensando desde una lógica estratégica, en donde los actores privados buscan maximizar sus beneficios, el hecho de que el Gobierno tenga un alto grado de credibilidad hace que los privados reduzcan la incertidumbre sobre los resultados de la política (Frei-gedo, Fuentes y Milanesi, 2015).

Es preciso destacar que si bien existe un importante cuerpo de literatura que aborda la cuestión de las capacidades, este se centra casi exclusivamente en el sector público. Las capacidades de los partenariados público-privados institucionalizados, los cuales involucran en una misma organización tanto actores públicos como privados, con intereses y objetivos a priori diferentes, casi no han sido tratadas desde el ámbito de las políticas públicas⁸.

En tal sentido, se entenderán las capacidades institucionales de los PPPI como las habilidades de estos para lograr productos, resultados e impactos que favorezcan el crecimiento de la actividad turística local.

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 así como de la red de relaciones que se establecen entre actores.

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 este 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 PPPI de Gestión Turística Local necesarias para lograr productos, resultados e impactos favorables al crecimiento de la actividad turística local.

Las capacidades institucionales de los PPPI de Gestión Turística Local

Las reglas de juego

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. 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.

En el marco de este trabajo, los PPPI de Gestión Turística Local se entienden como una regla de juego formal de nivel R1 que institucionaliza formalmente una histórica relación informal existente

La adopción de un PPPI con competencias integrales tiende a resultar en la disolución o asimilación del órgano turístico municipal preexistente bajo la estructura administrativa tradicional, cuya vigencia perdería sentido en cuanto se superpondrían sus funciones.

entre las autoridades y el empresariado local con el fin de potenciar la actividad turística. Dicha relación informal se plasma en la práctica en la participación del sector privado en giras promocionales, en el patrocinio de eventos y en la confección de material promocional.

En Argentina se observa que los PPPI 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 PPPI, permitiéndoles actuar sin las limitaciones procedimentales asociadas a las normas de tipo general que regulan el funcionamiento de las administraciones públicas.

Desarrollo organizacional del PPPI de Gestión Turística Local

Dadas las características organizacionales que muestran los PPPI, la conformación y funcionamiento de sus órganos de gobierno adquieren un papel fundamental, ya que son los encargados de tomar las decisiones más relevantes.

Los PPPI que asumen competencias integrales tienen a cargo el total de misiones y funciones, entre las que 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, apoyo a la comercialización, entre otras. La adopción de un PPPI con competencias integrales tiende a resultar en la disolución o asimilación del órgano turístico municipal preexistente bajo la estructura administrativa tradicional, cuya vigencia perdería sentido en cuanto se superpondrían sus funciones.

El grado de participación del sector privado en la toma de decisiones se relaciona con el tipo y nivel de involucramiento de los actores de dicho sector en los órganos de representación y/o gobierno del PPPI (Federación Española de Municipios y Provincias y Secretaría General de Turismo de España, 2008: 69).

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

- La planificación turística, en cuanto el turismo es una actividad transversal que involucra distintos sectores de la economía.

- La promoción turística del *destino*, con el objeto de incentivar y motivar a los potenciales turistas a desplazarse hacia el mismo (Kotler ...[et al], 2011) a partir de diferentes acciones planificadas: a) participación en ferias; b) generación de viajes de prensa; c) organización de viajes promocionales; y d) diseño de material.

- 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.

Adicionalmente, 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*.

La red de relaciones entre el PPPI y 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 con otros actores de nivel local, provincial y nacional con los cuales interactúa.

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 McGuire, 2003).

Para abordar esta dimensión, en primer lugar, resulta preciso indagar en la relación e interacciones existentes entre los actores integrantes del PPPI, ya que 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.

Otra relación que es pertinente describir es la que surge entre los PPPI con organismos provinciales y nacionales de turismo. En el

marco de las restricciones de recursos que afectan a los niveles locales, 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.

Reglas de juego para el funcionamiento del Ushuaia Bureau y el Instituto Mixto de Turismo de Tandil

Entre los años 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. 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 el sector público con el privado con el fin de generar iniciativas productivas.

Con dicho antecedente se creó 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 descritas han sido signadas por el Intendente Municipal y autoridades del Ushuaia Bureau como causas centrales de la creación de esta entidad, 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 un acuerdo con Aerolíneas Argentinas, para la temporada invernal de los años 2007, 2008, 2009, 2010 y 2012.

La Carta Orgánica Municipal definía 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. Establecía la potestad del Concejo Deliberante de sancionar las ordenanzas que regulen el régimen jurídico de organismos descentralizados, entre los que se encontraba el Ushuaia Bureau. De esta forma, la Carta Orgánica Municipal se constituía como una regla R2 formal. Por su parte, la Ley de Régimen Turístico Provincial establecía la institucionalidad turística a nivel provincial, a través del Instituto Fueguino de Turismo (Infuetur) como autoridad de aplicación. Si bien el Ushuaia Bureau no era parte del mismo, sí lo era la Cámara de Turismo de Ushuaia, parte integrante del Bureau.

La gestión comercial a través de la cual 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, 2015), constituye el principal país de origen de los turistas internacionales que arriban a Argentina. Si bien la acción cesó, su impacto fue notable.

Por otro lado, en el caso de Tandil, como señala Benseny (2010), a partir de la década del noventa se registra 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.

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 tipo 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 solo a problemas de tipo ambiental u ordenamiento urbano (residuos, tráfico), sino también de servicios. En ese marco, va emergiendo la inquietud sobre qué 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 creación de un órgano mixto, el cual se conforma en 2005 como Instituto Mixto de Turismo de Tandil.

Tandil, como todos los municipios de la provincia de Buenos Aires, se rige por la Ley Orgánica de las Municipalidades⁹. Dicha Ley ordena a todos los municipios por igual, independientemente de sus características particulares, población o economía, estableciendo que los

partidos estarán administrados por un gobierno municipal compuesto por un poder ejecutivo y otro legislativo.

En la provincia de Buenos Aires, la Ley Provincial de Turismo 14.209 definía al turismo como actividad económica y socio-cultural prioritaria y sujeto de políticas de Estado. Establecía, además, que la Secretaría de Turismo provincial tendría 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. En el marco de dicha norma era que se diseñaban los programas provinciales de promoción, capacitación y desarrollo turístico a ser implementados en conjunto con los municipios.

Cabe destacar dos reglas de juego de nivel nacional que incidían sobre ambos casos de estudio: el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS) y el Plan de Marketing Internacional ConectarAR. Dichas reglas formales, que se derivan de la Ley Nacional de Turismo, definían la priorización que el Ministerio de Turismo de la Nación y el Instituto Nacional de Promoción Turística, respectivamente, establecían sobre los destinos y atractivos turísticos y eran las que en definitiva ordenaban las acciones de estos órganos nacionales. En el marco de dicho plan y sus actualizaciones, se identificaba a Ushuaia y a Tandil como zonas prioritarias para el desarrollo turístico.

El representante de la Cámara Empresaria ante el IMTT¹⁰ resalta que el principal beneficio de ser miembro del Instituto era 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 ordenanza que estableció el Fondo Especial para Turismo, una 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.

Para ambos casos de estudio el esquema de financiamiento era pro ciclo económico, ya que 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 contaría con mayores recursos, aunque entraña el riesgo de que ante una situación de retracción económica los recursos económicos se vieran disminuidos.

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

El Estatuto Social del Ushuaia Bureau establecía el esquema de financiación, el cual, si bien definía diversas fuentes de financiamiento, se componía de dos principales. Por una parte, recursos provenientes del sector privado, constituidos por el 10% de la recaudación por Tasa a las Actividades Comerciales, a la cual contribuían todos los comercios (turísticos o no), y un aporte público que replicaba la suma recaudada por dicha tasa, y que provenía del presupuesto municipal. En consecuencia, el cofinanciamiento podría considerarse como simétrico, en cuanto ambos sectores aportaban la misma suma de dinero.

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

Una cuestión que cabe considerar es que para ambos casos de estudio el esquema de financiamiento era 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 contaría con mayores recursos, aunque entraña el riesgo de 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 se vieran disminuidos.

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 tenía menores restricciones para celebrar contratos que una figura de derecho público, lo cual aparecía como más adecuado para operativizar la colaboración público-privada. Por el contrario, la ejecución del presupuesto del IMTT, a través del proceso administrativo público, generaba disconformidad en el sector privado, ya que lentificaba la ejecución de acciones de forma tal que se perdían oportunidades, especialmente en acciones referidas a la promoción turística.

La Tabla 1 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.

Tabla 1
La dimensión “reglas de juego” en perspectiva comparada

	Ushuaia Bureau	IMTT
Figura legal adoptada	Asociación Civil	Programa Gubernamental
Órbita	Derecho Privado	Derecho Público
Jerarquía de la normativa	Ordenanza	Ordenanza
Precisión de la normativa	Medio	Medio-bajo
Esquema de toma de decisiones	Paritario, sesgo al privado	Paritario, sesgo al público
Representatividad del sector privado	Amplia	Amplia
Esquema de financiamiento	Cofinanciación simétrica	Cofinanciación, aporte público mayoritario
Figura legal financiamiento privado	Tasa actividades comerciales	Tasa actividades comerciales
Alcance de la imposición	Universal	Acotada (establecimientos turísticos)

Fuente: elaboración propia.

Desarrollo organizacional

Esta segunda dimensión de capacidad se enfoca en las características internas de los PPPI 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. La Tabla 2 muestra la dimensión “desarrollo organizacional” en perspectiva comparada.

El Ushuaia Bureau, como asociación civil, definía su objeto social amplio: 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; y d) fomentar el desarrollo de eventos promocionales, entre otras.

Por el contrario, la ordenanza de constitución del IMTT establecía como objetivos: a) ser único canal de articulación entre los sectores público y privado ejerciendo un rol dinámico, participativo y representativo, 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; y c) desarrollar e implementar los programas y estrategias de promoción turística de la ciudad. También se definían como funciones del IMTT: d) propiciar la investigación de mercados actuales y potenciales, así como la vinculada a los aspectos socioeconómicos, naturales y culturales.

En cuanto asociación civil, el Ushuaia Bureau poseía una Asamblea de Asociados, que se constituía como el órgano soberano y era donde se tomaban las decisiones de mayor trascendencia. También tenía una Comisión Directiva encargada de administrar y conducir el PPPI, ejecutando las decisiones de la Asamblea de Socios. La Presidencia recaía siempre en el sector privado, mientras que la Secretaría Ejecutiva era ejercida permanentemente por el gobierno municipal. La gestión operativa era llevada adelante por un gerente rentado y un equipo profesional. Finalmente, existía una comisión fiscalizadora o revisora de cuentas encargada de controlar la administración social.

El IMTT poseía una estructura de menos niveles, en cuanto se constituían formalmente dos instancias: un Comité Ejecutivo y un Consejo Consultivo. El Comité Ejecutivo se integraba de seis miembros. Tres de ellos en representación del poder público: 1) el Intendente Municipal o quien este designara eventualmente, quien contaba 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 representaban al sector privado. La presidencia se encontraba delegada en la figura del Secretario de Desarrollo Económico Local del municipio. El Consejo Consultivo, por su parte, se encontraba formalmente integrado por dos miembros titulares y un suplente de cada una de las entidades miembro.

En relación con la presidencia de los PPPI, mientras la del Ushuaia Bureau recaía siempre en el sector privado, la presidencia del IMTT era ejercida en el sector público. Hay que tener presente que el presidente no solamente ejercía un rol de representación institucional, sino que además poseía doble voto en caso de tener que desempatar una votación reñida.

Los esquemas de ejecución de las funciones definidas también mostraban 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 favorecía la flexibilidad administrativa¹¹.

Disponibilidad de recursos humanos y físicos

En relación con la dotación de personal, el Ushuaia Bureau contaba con un gerente/apoderado y tres empleados, uno técnico y el resto de perfil profesional. Con dicha dotación se desarrollaban la planificación anual, las actividades administrativas y el acompañamiento de las misiones comerciales al exterior. El personal se encontraba empleado bajo régimen de derecho privado y las remuneraciones eran acordes a las escalas salariales del empleo privado para la ciudad de Ushuaia, más elevadas que los escalafones públicos.

El IMTT se valía de la Dirección de Turismo municipal como órgano implementador de sus acciones. Dicho órgano contaba con un Director de Turismo, cargo de designación política, y doce agentes públicos, con escalafón salarial acorde a este. Solo tres de esos agentes eran de perfil técnico/profesional, de los cuales únicamente uno de ellos cumplía tareas específicamente asignadas de asistencia administrativa. Adicionalmente, el IMTT contaba con un profesional independiente contratado que cumplía el rol de encargado de marketing.

Finalmente, y en relación con el espacio físico, cabe destacar que ninguno de los PPPI estudiados disponía de una sede propia, utilizando recursos físicos de sus miembros. Mientras el Ushuaia Bureau funcionaba permanentemente en una oficina de alrededor de 50 metros cuadrados en la sede de la Cámara de Comercio de Ushuaia, el IMTT tomaba como domicilio la sede de la Secretaría de Desarrollo Económico Local, ubicada en el Palacio Municipal de Tandil.

Tabla 2
La dimensión “desarrollo organizacional” en perspectiva comparada

	Ushuaia Bureau	IMTT
Funciones que asume	Especializadas	Amplias
Acciones priorizadas	Promoción y apoyo a la comercialización del turismo de reuniones	Promoción turística
Figura del órgano de gobierno	Consejo Directivo	Comité Ejecutivo
Figura del órgano de representación	Asamblea de Representantes	Consejo Consultivo
Presidencia	Sector privado	Sector público
Órgano ejecutor	Gerencia profesional	Dirección de Turismo Municipal
Disponibilidad	Tiempo completo	Tiempo parcial
Producción y transmisión de información para el control	Insuficiente	Insuficiente
Dotación de recursos humanos	Limitada	Limitada
Dotación de recursos económicos	Media-alta	Media

Fuente: elaboración propia.

Relación entre actores

El Ushuaia Bureau mostraba un alto grado de cohesión entre los actores privados, así como entre ellos y el Gobierno municipal. En tal sentido, es interesante destacar que los dos últimos ex presidentes del Ushuaia Bureau, figura cuya elección recaía en el sector privado, ocupaban prominentes cargos públicos a nivel local (tanto en el poder legislativo como en el ejecutivo), representando al partido político gobernante a nivel municipal.

En el caso del IMTT, los actores consultados resaltaban que el proceso de colaboración era complejo, requería esfuerzo y entendimiento de las partes. Las mayores dificultades identificadas por el sector privado radicaban en: a) la figura legal de derecho público, la cual generaba una lenta ejecución del presupuesto; b) la excesiva responsabilidad que recaía en los representantes privados, cuya participación era *ad honorem*, y quienes no siempre disponían de todo el tiempo que la participación demandaba; y c) la falta de una planificación anual de acciones. Por su parte, el sector público identificaba 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 estos últimos colocaban sobre los temas pendientes más que sobre los logros alcanzados.

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

En el caso de Tandil, la Dirección de Turismo municipal se constituía como el brazo ejecutor de las decisiones tomadas en el seno del IMTT. Se generaba de esta forma un vínculo ambiguo, en el cual por momentos parecía existir una subordinación funcional del órgano municipal al PPPI, y otras veces se materializaba en acciones que la Dirección de Turismo realizaba independientemente del anterior.

Con respecto a la relación establecida entre el Ushuaia Bureau y el organismo provincial sectorial turístico, el Infuetur, el vínculo era indirecto y se daba 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. 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 privado¹². Al abocarse prioritariamente a la

función de promoción y apoyo a la comercialización para la captación de congresos, convenciones y eventos, el Ushuaia Bureau participaba activamente de las acciones emanadas del Plan de Marketing de Turismo de Reuniones, implementado conjuntamente por el Inprotur y la CAT. Dicho Plan, diseñado en 2008 y actualizado en 2013, tenía 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 internacionales¹³.

Con respecto a la relación existente entre el IMTT y el órgano de turismo provincial (la Secretaría de Turismo), existía 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”; b) programas de calidad turística vinculados a la sostenibilidad ambiental en alojamientos; c) el Programa de Turismo de Reuniones provincial. En relación con estas cuestiones, el Secretario de Turismo de la Provincia de Buenos Aires destacó que era un lineamiento central de la política provincial el trabajo articulado junto a los municipios en materia turística, dadas las competencias específicas de cada uno¹⁴.

Tabla 3
La dimensión “relaciones entre actores” en perspectiva comparada

	Ushuaia Bureau	IMTT
Relación interna entre actores	Alta cohesión	Cohesión media
Relación con el órgano de turismo municipal	Baja interdependencia	Alta interdependencia
Grado de relación con el órgano de turismo provincial	Medio-bajo (limitada a lo institucional)	Medio (enfocado en agenda temas específicos)
Grado de relación con el órgano de turismo nacional	Alto	Medio

Fuente: elaboración propia.

Hacia una clasificación de las capacidades institucionales

Los dos casos de estudio poseían diversos grados de desarrollo para cada una de las dimensiones. En relación con las reglas de juego, cabe señalar que si bien ambos partenariados habían sido constituidos con una normativa de alto nivel de jerarquía como una ordenanza,

el Ushuaia Bureau hacía uso de una carta orgánica municipal (R2 formal), que era 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 debía observar el Municipio de Tandil. En cuanto al desarrollo organizacional, se observaban esquemas muy diferentes según los casos de estudio, pero en ambos se destacaba la asimetría entre recursos económicos y humanos disponibles. Por último, y referido a la faz relacional, también se observaban distintos niveles de intensidad en la relación entre los actores participantes del partenariado, del mismo modo que entre este y actores externos.

Tabla 4
Ushuaia Bureau e Instituto Mixto de Turismo de Tandil.
Detalle de las principales capacidades institucionales

	Ushuaia Bureau	IMTT
Reglas de juego	Creado a través de ordenanza municipal. 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. Implementación de Plan Estratégico de Turismo.	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. Figura jurídica (programa de gobierno) favorece la <i>accountability</i> . Utilización media de R2 provinciales y nacionales. Implementación de Plan Estratégico de Turismo.
Capacidades organizacionales	Rol ejecutivo con un gerente a tiempo completo. Recursos humanos limitados. 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 a través de la Dirección de Turismo. Recursos humanos limitados. Actores privados participan de forma <i>ad honorem</i> . Espacio físico limitado. Presupuesto anual suficiente para implementar acciones propias. Figura jurídica (derecho público) ralentiza ejecución del presupuesto. Limitada producción y transmisión de información.
Relaciones de los actores dentro del PPPI y con otros actores	Alta cohesión interna entre actores públicos y privados. Relación muy fluida con actores nacionales vinculados a la temática de los eventos. Relación de fluidez media-baja con autoridades provinciales del ámbito turístico.	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.

Fuente: elaboración propia.

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 5 propone una clasificación de los niveles de desarrollo para cada una de las dimensiones que componen el concepto de capacidad institucional.

Tabla 5
Ushuaia Bureau e IMTT. Clasificación de capacidades institucionales

	Ushuaia Bureau	IMTT
Reglas de juego	Medio	Medio
Desarrollo de capacidades organizacionales	Medio	Medio-bajo
Relaciones de los actores dentro del PPPI y con otros actores	Medio-alto	Medio

Fuente: elaboración propia.

La combinación de las tres dimensiones permite acercarse a una noción medible del concepto de capacidades institucionales de los PPPI de Gestión Turística Local.

En relación con las reglas de juego, para ambos casos la constitución del partenariado como regla R1 que estructura la colaboración público-privada parece darse en tres momentos. En primer lugar, la creación del PPPI propiamente dicha, definiendo su forma jurídica, funciones y órganos de gobierno y representación. 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.

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, poseía una mayor flexibilidad administrativa a la cual no accedía el Instituto Mixto de Tandil en tanto programa gubernamental. La adopción de dichas figuras jurídicas pareciera generar un efecto opuesto en torno a la *accountability*, especialmente pensando en la información pública, ya que las exigencias son mayores para un órgano de derecho público que para una asociación civil de derecho privado.

El Ushuaia Bureau, al constituirse como una asociación civil en nivel de confederación, poseía una mayor flexibilidad administrativa a la cual no accedía el Instituto Mixto de Tandil en tanto programa gubernamental. La adopción de dichas figuras jurídicas pareciera generar un efecto opuesto en torno a la *accountability*, ya que las exigencias son mayores para un órgano de derecho público que para una asociación civil de derecho privado.

En cuanto al desarrollo organizacional, cabe destacar que si bien los recursos económicos con los que han contado ambos PPPI para llevar adelante sus acciones han sido considerables, los recursos humanos y físicos eran limitados, constituyendo este uno de los principales déficits observados para que ambos esquemas de colaboración puedan ejecutar las funciones establecidas.

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 tornaba 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 observaba en el caso de Ushuaia que no solo era capaz de generar un fuerte entramado interno de relaciones, sino también generar fuertes vínculos con los actores de nivel nacional que eran 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 observaban hacia dentro del PPPI ciertas diferencias entre los actores que podían ser resueltas en el marco del trabajo colaborativo, y hacia el exterior, relaciones que eran institucionalmente correctas pero de menor intensidad.

Reflexiones finales

Los dos partenariados estudiados se han desarrollado en contextos específicos, con matrices socio-culturales, laborales, productivas y turísticas diferentes. 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 conexión existente entre el desarrollo de capacidades institucionales de los PPPI de Gestión Turística Local y los logros en términos de la actividad turística registrados en cada municipio. Para

abordar dicha cuestión, se presenta en la Tabla 6 una síntesis de los principales datos en torno al crecimiento de la actividad turística en los dos casos estudiados.

Tabla 6
Principales indicadores de crecimiento de la actividad turística.
Ushuaia y Tandil. Años 2008-2013

Indicador	Ciudad de Ushuaia	Ciudad de Tandil
Crecimiento de la cantidad de viajeros	18,0%	5,6%
Crecimiento de la estadía promedio	9,5%	23,5%
Crecimiento de personal ocupado en hotelería y restaurantes	2,0%	3,5%
Posicionamiento	Nuevo destino de ski para el mercado brasileño	Destino de fin de semana durante todo el año Prov. Bs. As.
Existencia de plan estratégico sustentable	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia, con base en datos del Sistema Argentino de Información y Estadística Turística (SIET), 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 6, pareciera existir una relación positiva por la cual a mayores capacidades institucionales de los PPPI se observan mayores logros en términos de crecimiento de la actividad turística (tal es el caso de Ushuaia). Es preciso destacar que los principales logros no solo 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.

En respuesta a la pregunta original: ¿cuáles son las principales capacidades institucionales de los PPPI de promoción turística local?, la evidencia demuestra que tres son fundamentales: la creación de reglas de juego, el desarrollo organizacional y la relación con actores.

La creación de las reglas de juego formales resultó 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

Pareciera existir una relación positiva por la cual a mayores capacidades institucionales de los PPPI se observan mayores logros en términos de crecimiento de la actividad turística.

del diseño de planes estratégicos municipales de turismo, los cuales desde una metodología participativa permitieron concordar ámbitos prioritarios de actuación de los actores. Cabe resaltar que para ambos casos las reglas de juego se establecieron de manera formal a nivel de ordenanza.

Dado que 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.

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, en el caso del Ushuaia Bureau, favorecieron una mayor flexibilidad administrativa, lo cual es particularmente importante para aquellos PPPI que se proponen como principales funciones la promoción turística y el apoyo a la comercialización. 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 se observan ciertas imprecisiones en relación con los alcances de la colaboración, las funciones reales ejercidas y los roles (consultivo, decisor, ejecutivo) que cumplen los actores en el marco del PPPI. 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 escasa y fragmentada la información documentada sobre la gestión de los PPPI, y en caso de existir, su acceso es más que limitado. Dicha carencia no solo puede perjudicar la legitimidad de los PPPI, sino que aumenta la desconfianza de los actores y dificulta la evaluación del desempeño.

En cuanto al desarrollo organizacional, para los dos casos se observa un marcado crecimiento de los recursos económicos disponibles para el período que va desde la creación del PPPI hasta el año 2013, 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 era pro cíclico, se observó una retracción de los recursos en aquellos años cuando

la actividad comercial se vio afectada por diversas causas, como han sido la crisis internacional que emerge hacia el año 2008, la epidemia de Gripe A observada hacia 2009 o la erupción del volcán Puyehue en Chile, que obligó a la suspensión de vuelos hacia el sur del país por un período prolongado durante el año 2011 (ver Cuadro 2 y Cuadro 3).

Cuadro 2
Recursos transferidos al Ushuaia Bureau por parte del Municipio de Ushuaia, con variación interanual. 2006-2013

Año	\$	Variación interanual %
2006	80.000,00	-
2007	380.333,88	375,42
2008	707.969,04	86,14
2009	487.715,51	-31,11
2010	939.258,04	92,58
2011	1.343.471,78	43,04
2012	1.918.187,84	42,78
2013	2.130.590,16	11,07

Fuente: elaboración propia, con base en datos de la Tesorería de la Municipalidad de Ushuaia.

Cuadro 3
Presupuesto 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	171747	145115	820251	-
2009	621817	270701	153298	1045818	27,50
2010	666961	435433	188610	1291005	23,44
2011	1128070	385477	223626	1737173	34,56
2012	1517476	390598	177466	2085541	20,05
2013	1885097	1086719	582869	3554685	70,44

Fuente: elaboración propia, según datos del Municipio de Tandil.

Los PPPI no deberían ser analizados únicamente como una unidad organizacional de gestión, sino también desde su dimensión política y como nodo de una red que genera o transfiere poder a los actores en juego.

Finalmente, 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 tenían que ver con la promoción y el apoyo a la comercialización en ámbitos internacionales. Dichas acciones eran promovidas por los organismos de nivel nacional y provincial encargados de las políticas sectoriales. Es por ello que en los casos estudiados se observó un mayor protagonismo de las relaciones con dichos actores, especialmente en el caso del Ushuaia Bureau.

A pesar de cierto sesgo discursivo existente en torno a la neutralidad política de los PPPI, se observó en ambos casos que la frontera entre los intereses de los actores públicos y privados parece encontrarse más o menos difusa. Se observaron actores públicos que tenían intereses en lo privado, y actores privados con intereses en lo público. En virtud de ello, es preciso señalar que los PPPI no deberían ser analizados únicamente como una unidad organizacional de gestión, sino también desde su dimensión política y como nodo de una red que genera o transfiere poder a los actores en juego. 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 PPPI como arenas de poder.

Pese a los diferentes grados de capacidad institucional registrados para cada dimensión definida, los PPPI de Gestión Turística Local han logrado generar resultados favorables al crecimiento de la actividad turística local. Ello permite suponer que existe una interdependencia entre las tres dimensiones, ya que niveles más altos en una dimensión compensan niveles más bajos en otras. De cualquier modo, no es solo la generación de resultados e impactos lo que justifica los esfuerzos de reforma de un esquema tradicional a otro de PPPI, dado que el proceso de partenariado en sí mismo resulta un factor potencialmente relevante de desempeño, en cuanto puede traer consigo nuevas ideas que faciliten la innovación y la relación entre los actores participantes.

Por último, queda en evidencia que, en cualquiera de los dos casos, los PPPI ofrecen alternativas de gestión viables a los modelos tradicionales y cumplen un rol clave en cualquier estrategia de desarrollo turístico que una ciudad se proponga encarar.

Notas

(1) En este trabajo, el término local se utiliza como sinónimo de municipal.

(2) Entre dichos organismos se destacan la Organización Mundial del Turismo, el Ministerio de Turismo de la Nación Argentina, la Federación Española de Municipios y la Secretaría General de Turismo de España.

(3) La Organización Mundial del Turismo (OMT o *UNWTO*, por sus siglas en inglés), nacida en 1970, es un organismo especializado de las Naciones Unidas, constituyendo la principal organización intergubernamental en el campo del turismo, con 155 países miembros.

(4) 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 son aquellos generados en distintos rubros por empleados de empresas turísticas. Para profundizar este aspecto, ver Frechtling (2013).

(5) Mayor información sobre la creciente incidencia del turismo como actividad económica global, disponible en: <http://www2.unwto.org/es/content/por-que-el-turismo> (25-06-2015).

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

(7) La Encuesta de Viajes y Turismo de los Hogares tiene por objeto medir la evolución de los viajes realizados por los hogares argentinos residentes en grandes aglomerados urbanos.

(8) Como excepción cabe señalar los estudios sobre construcción de capacidades que organismos internacionales han desarrollado enfocados en los partenariados público-privados orientados a la infraestructura (ver Banco Mundial, 2006).

(9) Decreto Ley 6769/58 y modificaciones introducidas por diferentes decretos-leyes.

(10) Entrevista con el representante de la Cámara Empresaria ante el IMTT, Ariel Bardisa (27-08-2014).

(11) Entrevista con el gerente del Ushuaia Bureau, Sr. Darío Urruty (04-12-2013).

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

(13) 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 (12-05-2014).

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

Bibliografía

- Acuña, Carlos y Tommasi, Mariano (1999), "Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America", Buenos Aires, Fundación Gobierno y Sociedad. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (Documento de Trabajo; N° 20).
- Agranoff, Robert y McGuire, Michael (2003), *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*, Washington, Georgetown University Press.
- Banco Mundial (2006), "India: Building Capacities for Public-Private Partnerships", Washington, Banco Mundial, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2006/06/7003098/india-building-capacities-public-private-partnerships>, 28-03-2014.
- Benseny, Graciela (2010), "Dimensión socioambiental: actividad turística y cuestiones ambientales: a propósito de Tandil y Villa Gesell", en *Turismo y territorio: del diagnóstico a la proposición de desarrollo turístico. A propósito de la provincia de Buenos Aires*, Juan Carlos Mantero (ed.), Mar del Plata, CIT.
- Calvento, Mariana y Lorenzo, Natalia (2011), "Posicionamiento local y global de ciudades: citymarketing en Tandil", documento presentado en las III Jornadas de Administración del NEA y I Encuentro Internacional de Administración de la Región Jesuítico-Guaraní, Posadas, Argentina, 1 y 2 de septiembre.
- CAT (2005), *La importancia de la industria de viajes y turismo como actividad económica*, Buenos Aires, Cámara Argentina de Turismo.
- CCE (2004), *Libro verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas.
- Darmohraj, Adrián (2011), *Negocios y políticas públicas: capacidades institucionales para el crecimiento económico en ciudades*, Saarbrücken, Editorial Académica Española.
- Esteve, Marc; Ysa, Tamyko; y Longo, Francisco (2012), "La generación de innovación a través de la colaboración público-privada", en *Revista Española de Cardiología*, Vol. 65 N° 9, pp. 835-842.
- Federación Española de Municipios y Provincias y Secretaría General de Turismo de España (2008), *Modelos de gestión turística local: principios y prácticas*, Barcelona, FEMP; SGT.
- Frechtling, Douglas (2013), *The Economic Impact of Tourism: Overview and Examples of Macroeconomic Analysis*, Madrid, Organización Mundial del Turismo (Statistics and Tourism Satellite Account Issue Paper Series; N° STSA/IP/2013/03), <http://statistics>.

- unwto.org/en/content/papers, 12-07-2014.
- Freigedo, Martín; Fuentes, Guillermo; y Milanese, Alejandro (2015), "Capacidades estatales y regulación en asociaciones público-privadas: desafíos para las nuevas estrategias de desarrollo", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 63, octubre, pp. 65-98.
- Greve, Carsten y Hodge, Graeme (2013), "Introduction: Public-Private Partnerships in Turbulent Times", en *Rethinking Public-Private Partnerships: Estrategies for Turbulent Times*, C. Greve y G. Hodge (eds.), New York, Routledge.
- Hildebrand, Mary E. y Grindle, Merilee S. (1997), "Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?", en *Getting Good Government: Building in the Public Sectors of Developing Countries*, M. S. Grindle (ed.), Boston, Harvard University Press.
- Huxman, Chris y Hubbert, Paul (2009), "Hit or Myth? Stories of Collaborative Success", en *Collaborative Governance*, J. O'Flynn y J. Wanna (eds.), Canberra, Australian National University Press.
- Isuani, Fernando (2007), "Capacidades estatales para la implementación interorganizacional de políticas públicas", documento presentado en el IV Congreso de Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 22 al 25 de agosto.
- Kjaer, Anne Mette (2004), *Governance*, Cambridge, Polity Press.
- Klijn, Eric Hans (1998), "Policy Networks: an Overview", en *Managing Complex Networks*, W. J. M. Kickert y J. F. M. Koppenjan (eds.), London, Sage.
- _____ (2005), "Las redes de políticas públicas: una visión de conjunto", en *La gobernanza hoy: diez textos de referencia*, A. Cerrillo i Martínez (comp.), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (Estudios Goberna).
- Kooiman, Jan (2005), "Gobernar en gobernanza", en *La gobernanza hoy: diez textos de referencia*, A. Cerrillo i Martínez (comp.), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (Estudios Goberna).
- Kotler, Peter ...[et al] (2011), *Marketing turístico*, Madrid, Pearson Educación. 5. ed.
- Mayntz, Renate (2000), "Nuevos desafíos de la teoría de la 'governance'", en *Instituciones y Desarrollo*, N° 7, pp. 35-51.
- Mendoza, Xavier y Vernis, Alfred (2008), "El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas", en *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*, F. Longo y T. Ysa (eds.), Barcelona, Escola D'Administració Pública de Catalunya.
- Mintur (2010), *Informe de competitividad turística: índice de tipo de cambio*

- real multilateral turístico; tercer trimestre*, Buenos Aires, Ministerio de Turismo de la Nación, http://desarrolloturistico.gob.ar/recursos/documentos/Estadisticas/Informes_de_competitividad_turistica/Tipo-Cambio-Real-Multilateral-Turistico_2010_0_tri_3.pdf, 10-04-2012.
- _____ (2013), *Encuesta de viajes y turismo de los hogares 2012*, Buenos Aires, Ministerio de Turismo de la Nación, <http://desarrolloturistico.gob.ar/estadistica/evyth>, 23-05-2014.
- _____ (2015), *Anuario estadístico de turismo 2014*, Buenos Aires, Ministerio de Turismo de la Nación, <http://desarrolloturistico.gob.ar/anuarios-estadisticos>, 12-04-2016.
- Molina Martínez, Rubén; Ochoa Galván, Melissa; y Gil Lafuente, Ana María (2014), “Public Policies and Tourism Marketing: an Analysis of the Competitiveness on Tourism in Morelia, Mexico and Alcala de Henares, Spain”, en *Procedia: Social and Behavioral Sciences*, Vol. 148, pp. 146-152.
- OMT (2000), *Public-Private Sector Cooperation: Enhancing Tourism Competitiveness*, Madrid, Organización Mundial del Turismo.
- _____ (2002), *El turismo en la era de las alianzas, fusiones y adquisiciones*, Madrid, Organización Mundial del Turismo.
- _____ (2003), *Co-operation and Partnerships in Tourism: a Global Perspective*, Toronto, Organización Mundial del Turismo.
- _____ (2013), *Tourism in the Americas: 2013 Edition*, Madrid, Organización Mundial del Turismo, <http://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284415885>, 12-04-2014.
- _____ (2015), *Global Report on Public-Private Partnerships: Tourism Development*, Madrid, Organización Mundial del Turismo, http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/global_report_public_private_partnerships_v8.pdf, 16-04-2016.
- Ospina, Sonia (2002), “Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora”, documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 al 11 de octubre.
- Pando, Diego (2006), “Capacidad de gestión estatal en la regulación de servicios públicos privatizados: telecomunicaciones, agua, gas natural y electricidad en Argentina”, Madrid, Universidad Complutense de Madrid. Tesis Doctoral, <http://eprints.ucm.es/tesis/cps/ucm-t29309.pdf>, 15-07-2012.
- Peters, B. Guy y Pierre, Jon (2000), *Governance, Politics*

- and the State, New York, St. Martin's.
- Petersen, Ole Helby (2011), "Public-Private Partnerships: Policy and Regulation. With Comparative and Multi-Level Case Studies from Denmark and Ireland", Copenhagen, Copenhagen Business School. Doctoral Thesis, http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/8304/Ole_Helby_Petersen.pdf;jsessionid=AAEC9BFAC9E0C87238FD0C2C9950ECFA?sequence=1, 18-10-2013.
- Rhodes, Roderick A. W. (2005), "La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno", en *La gobernanza hoy: diez textos de referencia*, A. Cerrillo i Martínez (comp.), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (Estudios Goberna).
- Saul, Jason; Davenport, Cheryl; y Ouellette, Avery (2010), *(Re)Valuing Public-Private Alliances: an Outcome-Based Solution*, Washington, United States Agency for International Development.
- Skocpol, Theda (2007), "El Estado regresa al primer plano: estrategia de análisis en la investigación actual", en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, C. H. Acuña (comp.), Buenos Aires, Presidencia de la Nación. Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Stake, Robert (1995), *The Art of Case Study Research*, Thousand Oaks, Sage.
- Tang, Liyaning y Shen, Geoffrey Qiping (2013), "Factors Affecting Effectiveness and Efficiency of Analyzing Stakeholders' Needs at the Briefing Stage of Public Private Partnership Projects", en *International Journal of Project Management*, Vol. 31 N° 4, pp. 513-521.
- Velasco González, María (2008), "Gestión de destinos: gobernabilidad del turismo o gobernanza del destino?", documento presentado en el XVII Simposio Internacional de Ocio y Turismo de ESADE, Barcelona, España, 21 de mayo, <http://www.esade.edu/cedit/pdfs/papers/pdf5.pdf>, 12-09-2012.
- Ysa, Tamyko (2004), "Riesgos y beneficios de trabajar en partenariatado en los gobiernos locales", documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 al 5 de noviembre.
- _____ (2009), "La gestión de partenariatados público-privados: tipologías y retos de futuro", en *La colaboración público-privada y la creación de valor público*, C. Ramió (coord.), Barcelona, Diputación de Barcelona (Serie Gobierno Local; N° 14).
- Weiermair, Klaus; Peters, Mike; y Frehse, Joerg (2008), "Success Factors for Public Private Partnerships: Cases in Alpine Tourism Development", en *Journal of Services Research*, Special Issue, February.