

# El rol de las políticas públicas en el proceso de territorialización turística de Lobos

Rodrigo Curto

## Resumen

El presente trabajo busca analizar las políticas públicas llevadas adelante por el Estado, y cómo impactaron en el Municipio de Lobos. Se analizan las diversas políticas públicas llevadas adelante por distintas unidades estatales en el Municipio de Lobos, y cómo dichas políticas afectaron el turismo y las relaciones de los actores entre ellos y con el Estado. Se espera que el presente trabajo arroje luz sobre algunos de los cambios acontecidos en el Municipio y sobre los cambios en el territorio y turismo de Lobos.

## Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar las políticas públicas llevadas adelante por el Estado, y su impacto en el proceso de territorialización turística en el Municipio de Lobos. En este trabajo la política pública se entiende como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, 1981, p.14). En este sentido la política pública no sólo sobreviene por acción del Estado, sino también por omisión, cuando deja en manos de otros actores una cuestión y que la intervención del estado no se despliega a partir de una sola acción o intervención sino a partir de un conjunto complejo de acciones y/u omisiones. Por otra parte, también es importante señalar que este conjunto de acciones y omisiones por parte del Estado puede ser inconsistente e incluso conflictivo entre sí, ya que distintas acciones son llevadas a cabo por diferentes unidades y aparatos estatales con cierto grado de autonomía y poder propio. Como sostienen los autores referidos, “el conflicto de políticas puede en gran medida atribuirse a la presencia, dentro del aparato estatal, de unidades con variable grado de autonomía, capaces de influir en diversas instancias del proceso, que entran en conflicto cuando debe definirse la posición del Estado frente a una cuestión social.” (Oszlak y O’Donnell, 1981, p.14).

Si bien este marco teórico para entender las políticas públicas fue desarrollado por los autores antes citados hace muchos años, sigue estando vigente en la actualidad y es utilizado por diversos autores (Flores Vega, 2018; Oszlak, O., 2019; Bertranou J., 2019; Ferrari Mango, C., 2019) para estudiar las políticas públicas.

Con este marco teórico para entender las políticas públicas se analizan las políticas públicas llevadas adelante por los distintos niveles y organismos estatales que impactaron en el turismo en Lobos. Al

analizar este impacto, se busca dar cuenta de las modificaciones que se realizaron en el municipio y en cómo estas modificaciones significaron cambios en los actores políticos en el municipio y en sus relaciones entre ellos y con el Estado.

La perspectiva metodológica que se utiliza en este trabajo está sustentada en el análisis documental de bibliografía relativa a los ejes teóricos del trabajo y al análisis de fuentes secundarias consistente en entrevistas a informantes clave y observaciones y notas de campo que fueron relevadas por distintos investigadores entre los años 2013 y 2019.

Lobos es una localidad ubicada al noreste de la provincia de Buenos Aires distante a 100 km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Desde poco tiempo después de su fundación, en 1871, conforma la periferia rural del AMBA, en la Cuenca de Abasto a Buenos Aires, dedicada a las actividades agropecuarias y, prioritariamente, a la ganadería. En nuestros días, Lobos tiene una estructura económica relativamente diversificada caracterizada por el establecimiento de actividades primarias, industriales y de servicios (Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano Regional y Estrategias de Desarrollo Local para el Partido de Lobos, 2009).

## Desarrollo

Es importante realizar un recorrido histórico de los diversos momentos del desarrollo turístico de Lobos. Pueden distinguirse tres etapas del desarrollo turístico de Lobos, en una primera etapa el turismo estuvo basado en los grandes hoteles y el turismo de elite, en la cual el capital y los actores privados tuvieron un rol decisivo en el desarrollo turístico. Sin embargo, durante esta primera etapa el Estado argentino buscaba la modernización del país y apuntaba a homogeneizar el territorio y generar una identidad nacional; y para este fin el turismo resultó una importante herramienta. Capanegra (2007) explica que el turismo en Argentina comenzó a expandirse durante la Primera Guerra Mundial; pero durante los años 20, y por distintos medios de comunicación, el turismo fue promovido dentro del país como recreación masiva, y dicha campaña de promoción turística cumplió la función política asignada por el Estado de “desprovincializar” a los habitantes del interior para borrar los rastros de regionalismos y “argentinar” a los porteños. Capanegra (2007) también explica que el turismo sirvió como un eficaz instrumento de modernización que contribuyó a transformar a Argentina de un país rural en una moderna nación urbana. El crecimiento económico de esos años, las obras públicas y de infraestructura y el desarrollo de los medios de transporte generaron un aumento del turismo, siempre centrado en las clases altas de la sociedad. Si bien el Estado no jugó un papel definido como promotor directo del turismo, si generó políticas públicas que facilitaron la expansión del turismo y de la intervención del capital privado, contribuyendo a la territorialización turística de Lobos y ofreciendo nuevos espacios para el turismo de elite. Durante esta primera etapa la creación de los grandes hoteles, en parte fomentado por la inauguración de la estación de ferrocarril y la inversión realizada en la ciudad, impactó en la transformación en el territorio induciendo una reterritorialización que se observa tanto en la reconfiguración del paisaje urbano como en la emergencia de nuevos actores (oferentes turísticos y visitantes). Estos hoteles sirvieron para atraer a Lobos al turismo de elite, así como también a importantes políticos de la época, como Aristóbulo del Valle, Leandro Alem e Hipólito Irigoyen, quienes lo utilizaban para organizar sus campañas electorales y realizar reuniones políticas (Museo Pago de los Lobos, 2011). Esto generó mayor visibilización de la ciudad contribuyendo a fomentar el turismo de elites tanto sociales como políticas.

Un segundo momento del desarrollo turístico de Lobos, es el que se ubica a partir de la segunda mitad del siglo XX, en esta etapa el desarrollo turístico se centró en torno a la laguna de Lobos. A nivel nacional, esta época estuvo signada por el turismo de masas y por la inclusión del turismo, el cual pasó a ser concebido como un derecho social de los trabajadores, en la agenda pública. Sin embargo, en Lobos continuó predominando el capital privado en su proceso de territorialización turística. En efecto, las políticas a nivel nacional promovieron la expansión de los derechos a la clase trabajadora (aguinaldo, vacaciones pagas, aumento de sueldos, etc.) e influyeron fuertemente en la posibilidad de las clases obreras de poder acceder a destinos turísticos. La concepción a nivel nacional del turismo como un derecho fomentó una masificación del turismo a nivel nacional. Sin embargo, en Lobos no hubo políticas públicas específicas como inversiones en infraestructura o fomento específico del turismo, ya que la mayor parte de dichas políticas se concentraron en otros destinos como Mar Del Plata o Córdoba. En el caso de Lobos, el desarrollo turístico siguió estando centrado principalmente en manos de actores privados como en el periodo anterior, pero debido a la expansión económica y la posibilidad de las clases trabajadoras de poder viajar debido a la expansión de derechos y de sueldos el turismo se vio incrementado en Lobos, principalmente como un destino de descanso de fin de semana. Durante esta segunda etapa también se generó un proceso de re territorialización en que los actores privados tuvieron mucha injerencia. Un caso significativo a remarcar en cuanto a la injerencia de los actores privados en el proceso de territorialización lobense, es el del Club de Pesca de Lobos. Esta institución se funda en 1943, a partir de un conjunto de aficionados a la pesca deportiva con el objetivo de explotar comercialmente la laguna. En 1945 se adquieren 8,5ha de terreno a la sucesión Logüercio sobre la margen de la laguna Lobos, para construir la sede deportiva. Así, a partir de mediados de la década del 1950, el Club se ocupa de trabajar en la rectificación de las costas, construye el muelle, pone en funcionamiento una Estación Hidrobiológica, e inaugura el camping (Club de Pesca Lobos, 1993).

Este proceso generó una mayor afluencia de visitantes y turistas a la laguna de Lobos buscando las comodidades y servicios del Club de Pesca, además del impacto en las relaciones de poder entre los actores en el territorio. El Club de Pesca Lobos fue y es hasta nuestros días una institución tradicional y de relevancia en el mapa turístico lobense, ostenta una importante sede social en el centro de la ciudad y resulta institución de referencia en la política turística local desde su fundación.

Sin embargo, es importante observar que, si bien la transformación de la territorialidad turística lobense a mediados del siglo pasado se explica por la acción del Club de Pesca Lobos -un actor privado-, es el Estado municipal quien otorgó la concesión permitiendo que este nuevo actor local desarrollara el proceso de re territorialización en torno a la laguna de Lobos.

En función de lo analizado hasta aquí, es importante mencionar que si bien durante las dos primeras etapas, el Estado no generó políticas públicas específicas de desarrollo turístico, no debe pensarse que el Estado fue un actor neutral, o que no tomó posición frente al fenómeno turístico. Durante las dos primeras etapas si bien como hemos dicho el Estado no generó políticas públicas específicas para el desarrollo turístico del Municipio de Lobos (en general no las generó para el resto de las áreas rurales de la provincia de Buenos Aires), no puede desconocerse la importante tarea en materia de infraestructura que propició las condiciones para que el capital privado pudiera desarrollar el turismo, generando obras de infraestructuras locales, legislación favorable a la compra de terrenos y desarrollo inmobiliario. Si bien el Estado no generó obras de infraestructura específicas para el turismo en Lobos resultó un actor importante durante estas dos primeras etapas, y sus acciones y omisiones impactaron en el proceso de territorialización turística.

Finalmente, una tercera etapa del proceso de turistificación de Lobos se da entre fines del siglo XX y principios del siglo XXI, cuando se lleva a cabo una diversificación en la oferta turística del Municipio de Lobos, agregando al turismo centrado en la laguna de Lobos, un conjunto de nuevos atractivos, definidos por las autoridades de la Dirección de Turismo de Lobos como *turismo rural* y *turismo urbano* (Entrevista, 2018). En esta tercera etapa se evidencia un cambio significativo en cuanto al rol activo del Estado en el proceso de desarrollo turístico, especialmente por parte de la provincia de Buenos Aires y del Municipio de Lobos promoviendo el turismo, y especialmente el turismo rural.

En el siguiente apartado se analizarán las políticas públicas llevadas adelante por la provincia de Buenos Aires y por el Municipio de Lobos desde principios del siglo XXI para promover el turismo. Se analizará cómo estas políticas impactaron en el proceso de desarrollo turístico y qué gravitación tuvieron en la territorialización de Lobos. Con este fin se analizarán los principales programas de promoción turística llevados a cabo por el gobierno nacional, el de la provincia de Buenos Aires y el Municipio que tuvieron impacto en Lobos.

A partir de comienzos del siglo XXI el turismo cobra mayor importancia en la agenda del gobierno nacional (fundamentalmente, como generador de divisas) y de la provincia de Buenos Aires, comenzando a impulsar propuestas para el desarrollo turístico del interior. En efecto, el gobierno provincial buscó desarrollar el turismo en los pueblos más pequeños del interior de la provincia, en parte como respuesta al deterioro de la pequeña y mediana producción y al cierre de estaciones de líneas y estaciones de tren que habían llevado a que muchos pueblos y parajes perdieran su principal actividad económica y quedaran aislados socialmente. En un contexto de salida de la crisis económica del 2001, el gobierno buscó desarrollar el turismo en estos pueblos para fomentar la recuperación económica. Pérez Winter (2014) explica que antes de este proceso de turistificación sólo existía un área turística representada por la costa atlántica la cual estaba orientada al turismo masivo, pero con el proceso de turistificación la provincia de Buenos Aires se convirtió en un territorio turístico amplio con una gran variedad de destinos turísticos como el turismo rural, ecológico y cultural, y no sólo el turismo de sol y playa centrado en la costa.

También desde la dimensión institucional puede notarse la importancia que la provincia de Buenos Aires asignó al turismo al convertir, en 2007, a la Secretaría de Turismo en una unidad de gestión autónoma y con funciones específicas, separándola de la Secretaría de Deportes.

De las políticas implementadas por la provincia de Buenos Aires para desarrollar el turismo en el interior y que tuvieron impacto en Lobos podemos identificar en primer lugar al Programa Pueblos Turísticos. La iniciativa nace en el año 2008 con el objetivo de fomentar el desarrollo turístico en los pueblos del interior de la provincia (2.000 habitantes o menos) a partir de la identificación de algunos atractivos turísticos y de un conjunto de estrategias para valorizarlos turísticamente. El Programa consiste en ofrecer capacitaciones y apoyo financiero a los emprendedores de los pueblos, así como también brindar difusión de los pueblos y sus atractivos a través de folletería y del portal de la provincia de Buenos Aires. En el caso de Villa Loguercio, el pueblo de la laguna de Lobos, fue uno de los primeros pueblos que participaron del Programa. Las capacitaciones permitieron que los emprendedores adquirieran conocimientos de marketing y pudieran tener reuniones entre ellos para coordinar la venta y producción de servicios y productos para los turistas. Tanto el Programa Pueblos Turísticos como las diferentes ferias organizadas por la provincia de Buenos Aires tuvieron impacto en el desarrollo turístico de Lobos, así como también en el proceso de territorialización.

A partir del año 2010 tiene lugar otra iniciativa consistente en la identificación de cinco regiones turísticas. Esta regionalización (Campos, Playas, Delta, Ciudades, Sierras y Ríos y Lagunas) procuraba dar visibilidad a la diversidad turística del territorio provincial. Dentro de los 23 Municipios que integraron esta región, se encontró el Municipio de Lobos. Entre los años 2012 y 2014, la Secretaría de Turismo bonaerense lanzó una importante campaña de promoción sobre la base de la producción de folletos individuales de cada región turística.

En paralelo a estas iniciativas se desarrollan las ferias locales e internacionales. Se consolida la Feria de Turismo de la Provincia de Buenos Aires (FEBATUR) y se comienza a participar activamente de la Feria Internacional de Turismo (FIT). FEBATUR y FIT mostraron ser muy importantes para el desarrollo turístico de los pueblos ya que dieron la posibilidad a algunos Municipios de tener un lugar donde mostrar a los visitantes los atractivos de los pueblos, presentar productos gastronómicos y entregar folletos. FEBATUR y FIT contribuyeron al desarrollo local en los pueblos ya que el contacto directo con potenciales visitantes u operadores turísticos les permite dar a conocer sus productos. Lobos ha explotado este canal de promoción a partir de la asociación entre el Municipio y algunos productores. Un caso a citar es el de Yolanda, una emprendedora de Villa Loguercio, dueña de una panadería artesanal y que fue dada a conocer a través de su participación en FEBATUR lo que la llevó a que diversas radios le realizaran entrevistas, a participar en programas televisivos de alcance nacional y a que su emprendimiento tuviera mayor visibilidad y cantidad de clientes y que, a través de ella, Villa Loguercio y Lobos se consolidaran como destinos turísticos. Así lo refería Yolanda “el trabajo que hizo provincia de Buenos Aires lo considero importante... darnos a conocer, enseñarnos, educarnos en esto, difundir las grabaciones, los videos, todo eso hace un conjunto de cosas que es bueno que la gente lo note... después se da a conocer cuando, en este caso, como en FIT, como FEBATUR, se da a conocer en las ferias turísticas, ellos hacen una conferencia a veces y hay una persona de cada pueblo, de todos los pueblos, que estamos unidos...” (Entrevista, 2013).

Estos programas generaron una mayor visibilidad de los atractivos turísticos del Municipio aumentando la cantidad de visitantes o turistas que llegan a Lobos a la vez que alentaron otros procesos de re territorialización como el fenómeno de las segundas residencias y el asentamiento de nuevos residentes urbanos (provenientes de la ciudad de Buenos Aires, el conurbano o de ciudades del resto del país). Por otro lado, estas políticas generaron reacomodamientos en el mapa de los actores intervinientes. Por un lado, los emprendedores pasaron a depender más de la ayuda del gobierno provincial desplazando la injerencia del gobierno municipal. Así lo presentaba Yolanda “estos últimos años se le dio mayor importancia, como que antes era un brazo de un pueblo que estaba aislado y de pronto empezó a renacer a surgir cosas nuevas, lugares, la gente lo empezó a elegir... se dio a conocer el lugar, hay mucha gente que lo llegó a conocer porque provincia nos puso en el folleto, ellos han hecho un trabajo muy especial, por eso hay que tomarle el punto, quizás hizo un trabajo más meticuloso, con cada pueblo lo hicieron y se han tomado el trabajo. Turismo tuvo que ver, pero me parece que fue mas de Pueblos Turístico porque se han interesado por estos pueblos.” (Entrevista, 2013).

Por otro lado, algunos prestadores lograron un significativo crecimiento en sus emprendimientos, desplazando a otros comerciantes y conquistando mejor posición relativa (mayor poder). Cabe destacar también el proceso de fortalecimiento de los lazos y alianzas estratégicas entre prestadores turísticos de diferentes pueblos que estas políticas generaron y que tiene como corolario un fortalecimiento del rol territorial de dichos actores.

Si nos enfocamos en las políticas públicas nacionales, podemos identificar el rol cumplido por el Ministerio de Desarrollo Social en la promoción de la actividad turística de Lobos. Por un lado, otorgó stands al Municipio de Lobos para que pudiera organizar ferias y llevar a los productores de los pueblos del Municipio a exponer sus productos. Otra de las iniciativas llevadas a cabo por el Ministerio de Desarrollo Social fue el Programa Manos a la Obra. Su objetivo era la promoción de trabajo autónomo de pequeña escala a partir de la entrega de maquinaria, a veces a precios subsidiados y con facilidades de pago, y otras veces entregándolas a los emprendedores sin contraprestación. Sin embargo, a partir de la información relevada en el trabajo de campo podemos constatar que, en Lobos, los beneficiarios de dichas políticas han tenido que desplegar estrategias individuales y personalistas antes que participar como beneficiario de una política pública universalista. En palabras de Yolanda: “estaba el programa Manos a la Obra, había un programa que daban las cosas, entonces yo llegué, me tomaba el tren a las 7 de la mañana, después empecé a tomar el tren que pasa por acá los lunes y me lo tomaba a las 5 de la mañana y me sentaba ahí, en Desarrollo Social y hasta que no me atendían y me explicaban el tema de que me fueran dadas las maquinas yo no paraba, así estuve durante un año.” (Entrevista, 2013).

Tal como surge de la información de campo, el alcance del Programa Manos a la Obra (ya sea por limitaciones en la difusión o por déficits en la coordinación de las esferas estatales) no pareciera haber logrado un impacto generalizado para el resto de los emprendedores turísticos de Lobos.

Las políticas llevadas a cabo por el Municipio no fueron estructuradas como las políticas provinciales y nacionales, sino que más bien se basaron en políticas de corto plazo o en periodos específicos. Entre estas políticas podemos mencionar el Programa de Visitas Guiadas Gratuitas por la Ciudad, el Programa de Actividades Gratuitas en la Costa de la Laguna de Lobos que es llevado a cabo en enero y febrero (Entrevista, 2019). Cabe destacar también la importancia que la relación interpersonal entre los miembros del Municipio y la población tiene en el desarrollo turístico. Por ejemplo, la Directora de Turismo de Lobos tuvo un papel importante en acercar a algunos emprendedores a las ferias de la provincia de Buenos Aires. En el caso de Yolanda, la Directora de Turismo la proponía en estas ferias o en ferias municipales para degustaciones, lo cual generaba que se diera a conocer el emprendimiento, por lo que su papel en el acercamiento de los emprendedores con los programas de otras instancias estatales fue importante. En este caso, si bien como fue mencionado anteriormente el Municipio no tuvo una buena coordinación entre los emprendedores y el Ministerio de Desarrollo Social, al punto que la emprendedora que pudo usufructuar los beneficios del Programa tuvo que hacer los trámites por sí misma, si tuvo un papel importante en la difusión y el acercamiento entre los emprendedores y los programas a nivel provincial. En este sentido puede verse una coordinación en ambos niveles de las políticas estatales llevados adelante por las instancias municipal y provincial.

## Conclusiones

Luego de realizar un análisis de las políticas públicas destinadas a fomentar el desarrollo turístico en Lobos, observamos que no fue un proceso lineal. Efectivamente, las diversas unidades estatales con frecuencia realizaron intervenciones contradictorias y descoordinadas entre sí. A la hora de evaluar las políticas de mayor impacto observamos que las políticas llevadas adelante por la Provincia de Buenos Aires fueron las que mayor repercusión tuvieron en el desarrollo turístico de Lobos. Las políticas de nivel nacional tuvieron problemas para poder llegar a todos los actores de Lobos, cómo en el caso de las políticas del Ministerio de Desarrollo Social, y la entrega de maquinaria, en cuyo caso el proceso de acceso a la política fue muy largo y difícil para los actores. Por otra parte las políticas

llevadas adelante por el Municipio no tuvieron un fuerte impacto en el proceso, pero sí funcionaron como una instancia de coordinación entre los actores del municipio y las demás instancias estatales. En conclusión, podemos observar en la tercera etapa del proceso de turistificación de Lobos una fuerte presencia estatal, cuyas acciones tuvieron impacto en el municipio, en los actores, en la relación de dichos actores entre sí, y en su relación con el estado.

## Bibliografía

- Club de Pesca Lobos (1993) Club de Pesca Lobos en su cincuentenario 1943-1993. Ed. Weekend. Buenos Aires.
- Capanegra, A. (2007) La política turística argentina durante el siglo XX. Emergencia e institucionalización del turismo en el siglo XX. Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales UBA. Recuperado de <http://www.aacademica.org/000-106/219>.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981) Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) – CLACSO, Documento G.E.N° 4.
- Pérez Winter, C. (2014) La Provincia de Buenos Aires (Argentina): De un Espacio a un Territorio Turístico. *Turismo – Visão e Ação* - Electrónica, Vol. 16 (3), pp. 544-572.
- Oszlak, O. (2019). Los pobres y el derecho a vivir en Buenos Aires. *Estado Abierto*. N° 3(2), pp. 43-77. Recuperado de <http://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/83>
- Flores Vega, L (2018) Una propuesta de análisis de los estados latinoamericanos desde las políticas públicas. *Polis* [en línea], N° 48 (pp. 1-16). Recuperado de <http://journals.openedition.org/polis/12626>
- Ferrari Mango, C. La política pública y sus elementos constitutivos: una mirada desde el Programa Ingreso Social con Trabajo – Argentina. Trabajo y Sociedad Núm. 33. 2019. Santiago del Estero, Argentina.
- Bertranou, Julián. (Des)organización estatal y política pública en Argentina. Desarrollo conceptual y análisis del transporte ferroviario. Revista Post Data 24, Núm. 1, 2019. ISSN 1515 – 209X, Págs. 35 – 75.
- Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. (2009). Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano Regional y Estrategias de Desarrollo Local para el Partido de Lobos. Recuperado de: <https://mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-loc/BUENOSAIRES/Plan-Ordenamiento-y-Desarrollo-Urbano-Regional-y-Estrategias-de-desarrollo-local-de-Lobos.pdf>
- Museo Histórico de Ciencias Naturales Pago de los Lobos. Hotel del Jardín. (2011). Lobos, Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.museopagodeloslobos.com.ar/2011/04/hotel-del-jardin.html>