

REVISTA  
**CIENCIA**  
Y  
**TÉCNICA**

Año 7  
Número 2

**Las capacidades institucionales locales bajo la lupa: Un instrumento para medir las principales políticas públicas implementadas en los municipios cordobeses.**

Local institutional capacity under the microscope: An instrument for measuring the main public policies implemented in Cordoba local governments.

Autores: Marcelo Bernal, Rodrigo Mauro y Romina Verri.<sup>1</sup>

**Resumen**

El presente artículo tiene como motivación el poner en conocimiento de la comunidad académica de la Universidad Empresarial Siglo 21 el trabajo llevado adelante por nuestro equipo de investigación durante este año, en el marco del proyecto denominado *El desarrollo de las capacidades institucionales en los municipios de la Provincia de Córdoba*, Proyecto Tipo I financiado por la Secretaría de Investigación de esta casa.

El principal objetivo a alcanzar está orientado a determinar cuáles son las características de las capacidades institucionales existentes en los municipios cordobeses y qué tipo de políticas públicas se implementan actualmente en la gestión local. La propuesta a tales fines se asienta en la construcción de un instrumento de medición (índice) complejo y multidimensional, en donde se identifiquen y ponderen las distintas estrategias de gestión y su tipo y nivel de implementación en las administraciones locales de la provincia.

Si bien los resultados del trabajo de campo estarán disponibles en el año 2015, creemos de especial interés presentar los aspectos relevantes del instrumento diseñado y destacar el

---

<sup>1</sup> Los autores son profesores de la Carrera de Abogacía y miembros del equipo de investigación denominado *El desarrollo de las capacidades institucionales en los municipios de la Provincia de Córdoba* -Proyecto Tipo I de la Secretaría de Investigación de la UES21.

importante flujo de información actual y de calidad que el mismo nos permitirá obtener para trazar un diagnóstico certero acerca de las capacidades institucionales existentes en el nivel local de gobierno.

### **Abstract**

The motivation of this paper is to inform the academic community of Universidad Empresarial Siglo 21 work carried out by our research team this year, under the project entitled Development of institutional capacities in the municipalities of Province of Cordoba, Type I Project funded by the Secretary of Research of the house.

The main objective to be achieved is designed to determine what characteristics of existing institutional capacities in Cordoba local governments and what kind of public policies currently being implemented in local management. The proposal for such purposes is based on the construction of a measuring instrument (index) complex and multidimensional, where we identify and weigh the various management strategies and the type and level of implementation in local government of the province.

While the results of the fieldwork will be available in 2015, we believe special interest to present the relevant aspects of the instrument designed and highlight the important flow of current information and quality it will allow us to obtain an accurate diagnosis to trace about existing institutional capacity at the local government level.

### **Palabras clave**

Gobiernos municipales. Capacidades institucionales. Políticas públicas. Gestión local.

### **Key Words**

Local governments. Institutional capacities. Public Policies. Local management.

## **1. La Reforma Constitucional de 1994 y el nacimiento de un diseño federal moderno y complejo. La consagración de la autonomía municipal**

La reforma constitucional efectuada en el año 1994 es un hito en el proceso de recuperación democrática y de fortalecimiento de las instituciones de gobierno en nuestro país. Por ello, a dos décadas exactas de aquel importante acontecimiento, han surgido interesantes líneas de análisis doctrinario y de investigación acerca del grado de cumplimiento de los objetivos oportunamente trazados con dicha reforma y del comportamiento institucional que han tenido los nuevos dispositivos emergentes de la ingeniería constitucional efectuada. Nuestro trabajo de investigación se sitúa en este plano, intentando determinar el tipo de capacidades institucionales con que cuentan los gobiernos locales de nuestra provincia al momento de haber sido dotados de plena autonomía, y como ello impacta en el fortalecimiento de nuestro federalismo subnacional.

El capítulo federal de dicha reforma ha sido uno de los debates más profundos y trascendentes de todo el proceso constituyente del año 1994. Fue el segundo tema más discutido en extensión de tiempo, y participaron del mismo -con una significativa cantidad de proyectos- el conjunto de las fuerzas políticas representadas en la Convención. Dentro de las importantes reformas sobre aspectos centrales del federalismo, que a continuación reseñaremos someramente, se destacan cuatro ejes temáticos de significación y relevancia.

El primero de ellos está dado por el nacimiento de un federalismo complejo, con la profundización de las autonomías provinciales, el reconocimiento constitucional de las autonomías municipales y el nuevo status jurídico otorgado a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A ello debe sumarse la posibilidad de las provincias de crear regiones, junto con la de la integración regional supraestatal.

Un segundo eje se centra en un nuevo sistema de distribución de competencias mucho más complejo entre los diferentes niveles u órdenes de gobierno de nuestro Estado federal.

Un tercer nivel de análisis se vincula con el diseño de un nuevo sistema de distribución de competencias tributarias y financieras entre la Nación y las provincias, a

partir de la prescripción constitucional de sancionar una ley convenio de coparticipación y otras disposiciones vinculadas.

Finalmente, el cuarto aspecto está relacionado una nueva arquitectura del poder, apuntalada con una mayor pluralidad de la representación de las provincias en el Senado de la Nación, la limitación de las facultades presidenciales en cuanto a la figura de la intervención federal y la imposición al Congreso de ordenar su actividad legislativa orientada al cumplimiento de fines vinculados con el fortalecimiento del diseño federal y el desarrollo armónico y equilibrado del territorio.

El diseño federal emergente implica, por una parte, una complejización profunda de las dimensiones políticas e institucionales del gobierno. El nuestro se vuelve uno de los federalismos más desarrollados y modernos en cuanto a la distribución vertical del poder y al reconocimiento de las capacidades autonómicas territoriales. Junto con ello deviene también un modelo en donde nacen formas de relaciones intergubernamentales que nos llevan decididamente hacia un gobierno multinivel sofisticado y complejo.

Como adelantamos, a partir de la reforma constitucional del año 1994, los municipios argentinos gozan de un régimen de autonomía consagrado en el Art. 123 de nuestro máximo texto jurídico. Dicha autonomía alcanza las dimensiones política, institucional, administrativa, económica y financiera.

Según Hernández, el aspecto institucional consagrado en el año 1994 supone la posibilidad del dictado por parte del municipio de su propia carta orgánica. El aspecto político entraña la base popular, electiva y democrática de la organización y gobierno comunal. El aspecto administrativo importa la posibilidad de prestación de los servicios públicos y demás actos de administración local sin interferencia alguna de autoridad de otro orden de gobierno. El aspecto financiero (y económico) comprende la libre creación, recaudación e inversión de las rentas para satisfacer sus fines, que no son otros que el bien común de la sociedad local (Hernández, 2009).

Sin embargo, el grado de recepción del instituto de la autonomía municipal ha sido muy disímil en nuestro federalismo subnacional. Sólo algunas de las constituciones provinciales fueron reformadas con posterioridad a la reforma y, en general, los gobiernos

de provincias tendieron a hacer diferentes interpretaciones de este precepto constitucional, aunque reconocieron la autonomía de los municipios. Algunas de ellas, otorgaron un grado importante de autonomía efectiva a los municipios, junto con los recursos necesarios para poder llevar a cabo sus responsabilidades. Sin embargo, no fue así en la mayor parte de los casos, manteniéndose por lo tanto la situación previa de infradesarrollo municipal. Como puede imaginarse, ello conlleva la inexistencia de un orden común básico del régimen municipal entre las distintas provincias, debido a que las responsabilidades de los municipios son definidas de manera autónoma por las constituciones provinciales (Jordana, 2002).

La Provincia de Córdoba históricamente se ha destacado por el elevado nivel de desarrollo de su federalismo y de la autonomía municipal y en donde más avances se han generado en materia de reconocimiento de capacidades autonómicas locales, transferencia de competencias y desarrollo de múltiples modalidades de relaciones intergubernamentales.

Sus municipios han sido activos promotores de la gestación de sus Cartas Orgánicas Municipales y en la implementación de nuevos instrumentos de gestión pública local. En sus más de cuatrocientas ciudades, municipios y comunas existe una genuina vida política local, junto con instituciones novedosas y modernos instrumentos de gestión política.<sup>2</sup>

Sin embargo, mientras algunas de sus localidades han incorporado en su agenda políticas públicas crecientemente complejas, otras en cambio, siguen gestionando los servicios públicos básicos de una manera tradicional, existiendo un importante vacío en lo que se vincula con la instrumentación de políticas de mediana y alta complejidad.

Por ello, se consideró oportuno describir los principales aspectos normativos de la autonomía municipal en el país, a los efectos de poder analizar y medir cómo se mueven los gobiernos locales cordobeses en el marco de sus competencias autonómicas y cuáles son las

---

<sup>2</sup> En Córdoba existen 427 (cuatrocientos veintisiete) gobiernos locales entre ciudades, municipios y comunas, casi el 40% del total nacional. Más del 30% de estas poblaciones tiene menos de 500 habitantes, mientras que la ciudad Capital concentra el 40,3% de la población provincial (1.307.427) Fuente: ITURBURU, Mónica. (2012) *Los municipios*. En *Manual de la nueva administración pública argentina*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Ariel.

principales características de las políticas públicas que llevan a cabo en el marco de sus esferas de actuación.

Nuestro problema de investigación se vincula entonces con el análisis de las capacidades institucionales existentes en los diferentes municipios cordobeses y el tipo de políticas públicas que desde ellos se instrumentan. Para nosotros, la construcción de capacidades institucionales debe pensarse como un medio para lograr gobiernos más efectivos en la resolución de problemas, y en consecuencia más cercanos y comprometidos con la calidad de vida de su gente, es decir con un mejor desempeño tanto en cuanto a sus resultados como a los medios para lograrlos (Ospina, 2002).

En consecuencia, es de interés analizar y generar instrumentos que permitan medir el nivel de desarrollo de las capacidades institucionales municipales existentes en la Provincia de Córdoba. Para ello se propone la construcción de un índice, que nos permita medir y comparar el tipo y grado de complejidad de las políticas locales que se implementan en 6 (seis) unidades de análisis, ciudades y municipios de diferente escala en la geografía provincial. De los resultados emergentes se intentará verificar la existencia de asimetrías y que características presentan las mismas.

## **2. Principales antecedentes y lineamientos teóricos que orientan el proyecto**

Los estudios actuales sobre federalismo en nuestro país se encuentran principalmente centrados en el análisis de la relación Nación - Provincias, o bien, están enfocados en problemáticas como el federalismo fiscal, el federalismo electoral, la descentralización administrativa o los sistemas de distribución de competencias puestos en marcha.

La presente investigación, en cambio, centra su análisis en el hasta el momento poco explorado tema de las competencias autonómicas municipales y el tipo de políticas públicas que se implementan en la esfera local del gobierno.

La relevancia de la temática de trabajo elegida reside entonces, tanto en el relativamente escaso nivel de abordaje que tiene en el ámbito académico y científico, como

en el valor que la misma pueda tener a los efectos de aportar nuevos marcos teóricos para analizar y fortalecer las autonomías de los gobiernos locales.

Encontramos como antecedentes de encuadres metodológicos que presentan similitudes con la investigación propuesta a los trabajos llevados a cabo en España por los profesores *Joan Subirats y Raquel Gallego* (2002), enfocados en el rendimiento institucional de las Comunidades Autónomas a veinte años de su reconocimiento constitucional; y en nuestro país, los trabajos de construcción de índices para el desarrollo de la gestión local elaborados por los equipos del Instituto Federal de Gobierno de la Universidad Católica de Córdoba coordinados por los profesores *Mario Riorda y Emilio Graglia* (2004 y 2006) como así también el índice de capacidad institucional elaborado por el equipo técnico del *Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial y de Gestión Fiscal* (PROFIP) para medir capacidades estatales a nivel nacional, provincial y municipal sobre aspectos vinculados con relaciones intergubernamentales y desarrollo productivo (PROFIP, 2010).

Nuestra investigación toma como fundamento y como punto de partida el análisis jurídico, pero se involucra también con los estudios y aportes formulados al tema desde diferentes disciplinas como la ciencia política, la economía, las finanzas públicas y las ciencias de la administración.

Los resultados esperados del desarrollo de la presente investigación estarán centrados en aportar elementos analíticos novedosos para abordar una problemática hasta el momento poco trabajada en el marco del derecho y de los estudios sobre federalismo y competencias autonómicas locales en Argentina.

### **3- La agenda del gobierno municipal y el concepto de capacidades institucionales**

Un gobierno local es fuerte institucionalmente cuando cuenta con las capacidades políticas, económicas y administrativas suficientes para hacer frente a sus competencias -las cuales van en incremento gracias a los procesos de democratización y descentralización en curso- y esto depende básicamente de una normatividad coherente, una alta participación

ciudadana y una gestión local sustentada en procesos de toma de decisiones crecientemente profesionales.

El debate sobre las capacidades institucionales cobra vitalidad en la década de los 90' del siglo pasado y de la mano de una nueva generación de reformas estructurales y generalizadas en el sector público.

El aumento de las competencias en prestación de servicios y bienes de los municipios, que se produce claramente en los fines del siglo pasado, a partir de fuertes procesos de descentralización, obligó a los gobiernos locales a llevar adelante políticas de gestión para las cuales no estaban capacitados ni preparados, y que en muchos casos se improvisaron, mientras que en otros directamente no se pudieron implementar, generando grandes deficiencias en las gestiones locales.<sup>3</sup>

Definir capacidades institucionales no es una tarea sencilla, a partir de los diferentes enfoques que numerosos autores le han dado a dicho término. Sonia Ospina B. (2002) señala que la capacidad institucional es uno de tantos conceptos “blandos” en la literatura de la administración pública que se puede interpretar de muchas maneras.

Hilderbrand y Grindle (1997) ofrecen una definición básica que sirve como punto de partida: capacidad es la habilidad para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sostenible. La construcción de esas capacidades (sostenibles) debe pensarse como un medio para lograr gobiernos más efectivos en la resolución de problemas, y en consecuencia más cercanos y comprometidos con la calidad de vida de su gente, es decir con un mejor desempeño tanto en cuanto a sus resultados como a los medios para lograrlo.

---

<sup>3</sup> Ver al respecto los trabajos: LARDONE, Martín y CINGOLANI, Mónica. (2006) *Gobiernos bajo presión. Relaciones intergubernamentales y reforma del Estado*. El caso Córdoba. Educc. Colección Gobierno. Córdoba, Argentina; LAGALAYE, Andrés. (2012) *El desarrollo local y las experiencias público - privadas*. En Revista Civilidad N° 31. Buenos Aires, Argentina; ITURBURU, Mónica. (2012) *Los municipios*. En *Manual de la nueva administración pública argentina*. Editorial Ariel. Buenos Aires, Argentina; CASTILLO BLANCO, Federico y otros (2001) *El Municipalismo en América Latina: Desafíos y Propuestas en la presente década*. Unión Iberoamericana de Municipalistas. N° 16. Granada, España; entre otros.

En ese mismo sentido, se destaca el aporte de Rosas Huerta, quien señala que a partir de los noventa se reconoce que ni los mercados ni las democracias pueden funcionar bien a menos que los gobiernos sean capaces de diseñar y poner en marcha políticas públicas apropiadas, administrar los recursos equitativamente, con más transparencia y eficiencia, y responder efectivamente a las demandas ciudadanas para el bienestar social. La nueva aspiración en el cambio de siglo se convierte entonces en el "*buen gobierno*" (Rosas Huerta, 2008).

Dentro de la misma visión del *buen gobierno*... el concepto de construcción de capacidad sostenible hace alusión a tres dimensiones: a) el desarrollo del recurso humano (sistemas y procesos de personal); b) el fortalecimiento organizacional (sistemas de gestión); y c) la reforma institucional (instituciones y sistemas a nivel macro) (Ospina B., 2002)

Por último, consideramos valioso incorporar para este trabajo de investigación el aporte que propone el PROFIP, organismo que considera al concepto de capacidad institucional como esencialmente de naturaleza relacional, en tanto sirve para conocer las condiciones en que se encuentra un organismo determinado para generar servicios a fin de promover el desarrollo del sistema al cual pertenece, pero en vinculación directa con el contexto social, cultural, económico y político. Desde este enfoque, se considera a la capacidad institucional como la potencialidad que posee un organismo público para internalizar de forma clara sus objetivos, identificar sus prioridades, tipo de servicios o productos que debe desarrollar, beneficiarios; y para aprovechar sus recursos (técnicos, humanos, políticos, materiales y financieros) para responder a la demanda de forma satisfactoria, considerando la calidad (lo esperado por la ciudadanía y lo realmente ofrecido) con la suficiente destreza para adaptarse al contexto y transmitir a la sociedad lo que puede hacer por ella (PROFIP, 2010).

Partiendo de las propuestas teóricas arriba reseñadas, nuestro análisis se concentrará en determinar el tipo de políticas públicas que se llevan adelante en los gobiernos municipales objeto de análisis, su correspondencia con las diferentes generaciones de reformas llevadas a cabo, y el grado de complejidad (alto, medio o bajo) con que cuentan, sirviendo ello como indicadores de la existencia / inexistencia de las mismas en las agendas

locales de gobierno, de su calidad de diseño e implementación y del grado de aproximación a los conceptos de *buen gobierno* y de *desarrollo local* existentes en la escena local de nuestro federalismo.

Al respecto, Braceli (2011) señala que en la actualidad, al analizar el mapa de los sectores públicos municipales, se observa que coexisten municipios que se mantienen ejerciendo exclusivamente las tradicionales actividades vinculadas al mantenimiento de la infraestructura en el ámbito local y servicios generales urbanos (*municipios de primer nivel de desarrollo*); otros que han avanzado hacia servicios sociales para la comunidad, seguridad vial, justicia, (*municipios de segundo nivel de desarrollo o de desarrollo intermedio*); y un tercer grupo, que además de las funciones anteriores, ha incursionado en prestaciones vinculadas con el desarrollo económico, el cuidado del medio ambiente, tanto en la prevención como en la recuperación en materia ambiental (*Municipios de tercer nivel de desarrollo o de desarrollo avanzado*).

Según la Unión Iberoamericana de Municipalistas, el nuevo gobierno local reclama trabajo en equipo, visión y estrategias conjuntas, democracia de deliberación, participación ciudadana, fortalecimiento de las capacidades del mismo para abordar los problemas del desarrollo, el rescate de la metodología de la planificación y de seguimiento y de rendición de cuentas. Supone, en definitiva, asumir una vocación decididamente política que deje atrás una etapa dominada por la provisión tutelar de servicios básicos (Castillo Blanco, 2001).

#### **4- La estrategia metodológica propuesta**

El abordaje metodológico de la investigación es de tipo cuantitativo - cualitativo, y con un modelo de diseño emergente para permitir un cierto grado de flexibilidad en las diferentes etapas de la investigación y del relevamiento, especialmente en el trabajo de campo.

Al ser el nuestro un objeto de estudio complejo, ha resultado imprescindible realizar abordajes diferentes y multidisciplinarios para obtener un conocimiento más acabado de la problemática. Es por esto que se propuso oportunamente investigar las diferentes variables

a través de una técnica actual y moderna como es la construcción de un índice complejo, desagregado en componentes e indicadores.<sup>4</sup>

En las ciencias sociales podemos decir que un índice o escala es un instrumento de medida compuesto por una serie de variables que representan algún atributo de interés, y que proporcionan información sobre el objeto de investigación en relación con el atributo que se pretende medir.

La construcción de un índice de desarrollo de las capacidades autonómicas municipales y su implementación en 6 (seis) localidades cordobesas, nos permitirá objetivar los atributos que hacen a un nivel de máximo desarrollo de dichas capacidades, para posteriormente medir en las unidades de análisis seleccionadas el nivel de proximidad / distancia existente entre la situación ideal y la actual.<sup>5</sup> Dicho índice estará desagregado en diez dimensiones que bordan políticas de baja, mediana y alta complejidad. Cada uno de dichos componentes o dimensiones cuenta con indicadores que identifican y ponderan la existencia y el nivel de desarrollo de dichas políticas locales.

Las dimensiones identificadas como centrales son: a) institucional, b) gestión financiera, c) relaciones intergubernamentales, d) prestación, articulación y control de servicios públicos, e) políticas de salud, educación y vivienda, f) desarrollo económico local, g) calidad institucional, h) políticas de desarrollo e integración social, i) ambiente y j) Gestión administrativa.

El elemento cualitativo estará brindado por un cuidadoso análisis teórico y documental que permita identificar y clasificar las políticas e instrumentos de gestión local existentes, y el marco normativo en que ellas se desenvuelven.

El objetivo general de la investigación está orientado a determinar -de manera comparada- cuáles son las principales características de las capacidades institucionales

---

<sup>5</sup> En base a los criterios mencionados, las unidades de análisis seleccionadas son las ciudades de Córdoba, Carlos Paz, San Francisco, Villa María, Jesús María y Huinca Renancó.

existentes en los municipios cordobeses y qué tipo de políticas públicas se implementan actualmente en la gestión local. Para ello, como se ha señalado, se intentará:

- i) analizar el marco normativo, institucional y de relaciones intergubernamentales en que se desenvuelven los municipios de la Provincia de Córdoba,
- ii) identificar el tipo de políticas públicas que se llevan adelante en la gestión local y su grado de complejidad,
- iii) construir el instrumento de medición que permita ponderar las capacidades institucionales existentes a nivel local en la Provincia, y
- iv) medir y comparar -en base al índice confeccionado- el desarrollo de las capacidades institucionales locales en 6 (seis) ciudades y municipios de diferente tamaño poblacional de la Provincia de Córdoba.

De la validación del índice y de sus indicadores como un instrumento de medición efectivo e integral del fenómeno, se propone para una segunda etapa de la investigación, extender el análisis a las 36 (treinta y seis) ciudades con que cuenta la provincia, construir un ranking y determinar en cada municipio cuáles son las políticas aún ausentes de implementación.

## **5- El impacto esperado de los resultados del proyecto**

Tenemos la firme percepción que este proyecto de investigación guarda una importante relevancia como fuente de documentación y como insumo para futuros análisis comparativos acerca del nivel local de gobierno, probablemente el menos abordado como objeto de estudio.

El tamaño del instrumento de dimensión (diez dimensiones con aproximadamente cincuenta indicadores) seguramente brindará material suficiente para un análisis en profundidad acerca del tipo de políticas que se implementan en nuestras principales ciudades, su grado de complejidad y su adecuación al concepto de *buen gobierno* oportunamente fundamentado.

Luego de un primer año de trabajo centrado en la construcción del índice y sus componentes, y su aplicación a la medición de 6 (seis) casos cuidadosamente seleccionados, una segunda etapa plantea extender dichas mediciones al conjunto de ciudades de la Provincia de Córdoba.

Dicha estrategia permitiría a la Universidad Empresarial Siglo 21 contar con información actual y pertinente para poner en marcha mecanismos de cooperación, articulación y transferencia de servicios a gobiernos locales, a partir de contar con un diagnóstico reciente y acabado del tipo y complejidad de políticas que se ejecutan a nivel municipal, y cuál es la agenda de temas pendientes de abordaje y resolución.

## **6- Bibliografía**

BRACELI, María Silvana (2011) *Algunas reflexiones sobre la autonomía real de los gobiernos locales y su vinculación con la estructura del Estado federal*. Buenos Aires, Argentina. Revista Civilidad N° 30.

CASTILLO BLANCO, Federico y otros (2001) *El Municipalismo en América Latina: Desafíos y Propuestas en la presente década*. Granada, España. Unión Iberoamericana de Municipalistas. N° 16.

HERNÁNDEZ, Antonio M. (2009) *Federalismo y Constitucionalismo Provincial*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Abeledo Perrot.

HILDEBRAND, Mary E. y GRINDLE, Merilee (1997) *Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What Can Be Done?* Boston. Harvard University Press.

ITURBURU, Mónica. (2012) *Los municipios*. En *Manual de la nueva administración pública argentina*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Ariel.

JORDANA, Jacint. (2002) *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Los Casos de Argentina y Bolivia*. Documentos de trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

OSPINA B. Sonia. (2002) *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. Lisboa, Portugal. VII Congreso del CLAD.

PROFIP. Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial y de Gestión Fiscal. (2010) *Índice de Capacidad Institucional. Aspectos Metodológicos e Implementación*. Ministerio de Economía de la Nación. Nº 1. Publicación del PROFIP.

RIORDA, Mario, GRAGLIA, Emilio y otros. (2004) *Índice de desarrollo local para la gestión*. Córdoba, Argentina. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

RIORDA, Mario y GRAGLIA, Emilio. (2006) Coordinadores. *Desarrollo, Municipalismo y Regionalización: un triángulo virtuoso. El caso Córdoba*. Córdoba, Argentina. Serie PROFIM, Editorial de la Universidad Católica de Córdoba y Fundación Konrad Adenauer.

ROSAS HUERTA, Angélica. (2008). *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional*. México. Política y Cultura Nº 30.

SUBIRATS, Joan, y GALLEGO, Raquel. (2002) *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. CIS. Madrid, España.

## **"Eduteinimiento" en acción: un análisis de las representaciones sociales en películas infantiles**

"Eduteinment" in motion: an analysis of social representations in children films

**Autores:** Pablo Demarchi, Sofía Contreras, Lucía Dominguez, Valeria de Tournemine.

Universidad Empresarial Siglo 21

[pablodemarchi@gmail.com](mailto:pablodemarchi@gmail.com); [msofia.contreras@incutex.com.ar](mailto:msofia.contreras@incutex.com.ar);

[lulydominguez@gmail.com](mailto:lulydominguez@gmail.com); [leiahdt@gmail.com](mailto:leiahdt@gmail.com)

### **Resumen**

El presente artículo aborda los resultados de un trabajo de análisis sobre diversas representaciones sociales presentes en dos películas infantiles protagonizadas por animales: “El Rey León” (1994) y “Happy Feet” (2006). Dicho análisis forma parte de un trabajo más amplio, que busca identificar la manera en la que aparecen representados aspectos como la nacionalidad, la cultura, la raza, el género o la clase social en la etapa de producción-emisión de los filmes; para luego abordar, en una segunda etapa, el estudio de la recepción de los mismos. En el caso de las películas analizadas en este trabajo, los aspectos antes mencionados se materializan en la constitución y personalidad de los personajes así como en las relaciones que entablan entre sí, contribuyendo potencialmente al refuerzo de estereotipos en el público infantil.

### **Abstract**

This article discusses results of an analysis on social representations that are present in two children's films featuring animals: "The Lion King" (1994) and "Happy Feet" (2006). The analysis is part of a larger research work , which seeks to identify ways in which aspects

such as nationality, culture, race, gender or social class are represented; and then address, in a second moment, the study of media reception. In the films analyzed in this paper, those aspects are embodied in the constitution and personality of the characters and the relationships that engage with each other, potentially contributing to the reinforcement of stereotypes in young audiences.

**Palabras clave:** Representaciones sociales, cine infantil, El Rey León, Happy Feet

**Key Words:** Social representations, children films, The Lion King, Happy Feet

## **1 - Introducción**

Este artículo presenta los resultados del trabajo analítico realizado sobre las películas *El Rey León* (Disney, 1994) y *Happy Feet* (Warner Bros., 2006). Dicho análisis forma parte de una investigación más amplia, que busca analizar las representaciones de género, raza, clase, nacionalidad y otras condiciones objetivas de existencia en películas protagonizadas por animales.

Dichas representaciones, reproducidas decenas de veces a un público aún escaso de elementos críticos, tienen el potencial de transmitir modos de ver el mundo en el que priman categorías y valoraciones aplicables luego a la vida cotidiana. Coincidimos con Giroux (1999) en su afirmación de que el entretenimiento siempre es una fuerza educacional. Con este “edutenimiento”, como él lo llama, las películas infantiles operan como novedosas máquinas de enseñar y poseen una gran autoridad cultural y legitimidad para inculcar roles, valores e ideales que otros espacios tradicionales de enseñanza (en King, 2010). Como lo señala Stuart Hall (1989 en Denzin 2002), el cine no es un espejo de segunda mano que refleja lo que ya existe, sino que es un aparato que crea y constituye su propia versión de la realidad y su propio sentido de la moralidad común.

La historia de *El Rey León* comienza con la presentación de Simba, el hijo y heredero del Rey Mufasa y la leona Sarabi. El hermano de Mufasa, Scar, celoso por no poder ser él quien tome el puesto de Rey, trama un plan para deshacerse tanto de su hermano mayor como de su hijo, Simba. Scar pone a Simba en peligro y, al intentar salvarlo, Mufasa muere.

Sintiéndose culpable por la muerte de su padre, Simba huye de su hogar. Años después, Nala, su mejor amiga de la infancia, lo encuentra y le pide que vuelva al Reino, ahora devastado por Scar y un conjunto de hienas. Simba regresa a su tierra y se enfrenta a Scar, venciénolo. El relato finaliza con Simba y Nala presentando a su nuevo hijo, mostrando la continuación del "Ciclo de la Vida".

*Happy Feet* narra la historia de Mumble, un pingüino emperador con una gran habilidad para la danza, pero que carece de talento para cantar, el cual es crucial en su especie para la conquista del sexo opuesto. A causa de ello, es discriminado en su colonia, y decide emigrar.

En su viaje, conoce a un grupo de pingüinos Adelia, que valoran su talento y le cobran afecto. Casi por casualidad, Mumble y sus nuevos amigos descubren una flota pesquera que está depredando la fauna marina, trayendo así serios problemas a su colonia. Al intentar detenerlos, Mumble acaba siendo capturado y llevado a un acuario en los Estados Unidos de Norteamérica. Allí, intenta llamar la atención de los humanos para denunciar lo que ocurre, y el baile resulta ser la herramienta adecuada para ello. Mumble es finalmente devuelto a su colonia, y allí persuade a todos sus habitantes de bailar, junto a él, para fijar la atención humana sobre sus problemas. Su acción tiene éxito, y logra no sólo convertirse en héroe, sino además conquistar a la chica de sus sueños.

## **2 – Aspectos metodológicos**

Nuestra postura metodológica apunta fundamentalmente al análisis sociológico del discurso cinematográfico, utilizando categorías analíticas provenientes de marcos teóricos referidos a la comunicación mediática (Deleyto, 2003; Dorfman & Mattelart, 2002). Las herramientas analíticas utilizadas corresponden al trabajo de Phillippe Hamon (1977, 1991), que trabaja sobre los momentos descriptivos de un discurso. Sobre los textos, Hamon explica que

la descripción modifica sobre todo el nivel en el cual va a extenderse el horizonte de expectativa del lector. En efecto, el horizonte de expectativa que abre un sistema descriptivo parece concentrarse más en las estructuras semióticas de superficie que en las estructuras profundas (1991: 49).

En estas estructuras de superficie cobra importancia la figura del *personaje*. El análisis de los personajes resulta de utilidad en este trabajo, ya que las definiciones de las condiciones objetivas de existencia se presentan a partir de nominaciones y atribuciones sobre *sí mismo*, en comparación con un *otro* tipificado que – según el caso - se acerca o aleja de un modelo típico “de referencia”, reproducido históricamente.

Hamon llama *personaje referencial* a una construcción compartida; “todos remiten a un sentido pleno y fijo, inmovilizado por una cultura, a roles, programas y empleos estereotipados, y su legibilidad depende directamente del grado de participación del lector en esa cultura” (1991: 6). Según el autor (1977), los personajes referenciales son históricos, mitológicos, alegóricos, sociales, y son de fácil reconocimiento dada su amplia difusión en la cultura.

Para ser identificados por el receptor, los personajes deben poder ser reconocidos y aprehendidos de acuerdo a pautas culturales y el uso de todo un conjunto de sentidos compartidos. El uso de figuras estereotipadas es muy frecuente en las descripciones en las que están en juego categorías históricamente reproducidas en la sociedad; es el caso de los personajes *mujer – opuesto a – varón*. El personaje referencial surge en las representaciones a partir de un *deber ser* que se corresponde con ciertas cualidades, espacios y tareas, y en consecuencia, también a un *deber no ser* que corresponde al espacio de lo impensable.

Susana Dueso Bafaluy (en Martínez y Merlino, 2012) propone, remitiéndose al trabajo de Hamon, un esquema organizador del texto descriptivo del que tomamos, para nuestro análisis, los siguientes aspectos:

- *Marco temporal y espacial de la descripción*: al que están vinculados los personajes, que están organizados a partir de la figura del *yo*. Se pueden organizar en base a sistemas de oposiciones de sentido (adentro-afuera, abierto-cerrado).
- *Propiedades atributivas o cualitativas* (atributos, cualidades)

- *Rol temático*: designa oficios, posiciones sociales y hace previsible la forma de actuar del personaje ¿Qué es lo esperable? Se puede usar para afirmar lo previsible o bien todo lo contrario. Involucra posibilidades y restricciones (y sanciones).

Enmarcándonos en el método cualitativo y en una perspectiva exploratoria, buscamos detectar categorías emergentes durante el análisis e interpretación de los datos (Strauss & Corbin, 2002; Valles, 1999).

### **3 – Análisis de los films**

Aunque ninguna producción cultural está exenta de transmitir la forma de ver el mundo de sus autores, en el caso de las películas dirigidas a niños, las características de la audiencia favorecen la ausencia de cuestionamientos. Las ideas sobre lo posible y lo esperable para cada personaje, de acuerdo a las condiciones objetivas de existencia delineadas en el guión, tienen un gran potencial de impactar en la subjetividad de los receptores (Martínez, 2013). La costumbre de los niños y las niñas de ver una y otra vez el mismo film alimentan la teoría de que, ante tal reforzamiento, las representaciones presentes en el cine infantil (y las valoraciones asociadas a ellas) pueden arraigarse firmemente en la mente de su audiencia (Manning, 2004).

En los casos de producciones protagonizados por animales, los aspectos sociales y culturales tienden a pasar desapercibidos, ya que el contexto en el que se produce el relato es presentado como natural (Dorfman y Mattelart, 2002). Las preocupaciones propias de la vida salvaje (conseguir alimento, sobrevivir, reproducirse) ceden su lugar a dramas propios de nuestra especie (Buhler, 2003). Ni *El Rey León* ni *Happy Feet* están protagonizadas *realmente* por animales. Aunque los personajes habitan cuerpos de animales, sus conductas, sus sentimientos y sus conflictos son claramente humanos. Estos comparten una cultura, una estructura social y una nacionalidad.

*Los protagonistas: occidentales y del primer mundo.*

En el caso de *El Rey León*, si bien la trama se desarrolla en la sabana africana, hay muy pocos elementos de la cultura subsahariana en la sociedad gobernada por el rey Mufasa. Rafiki, el mandril que hace las veces de chamán y conduce los ritos de iniciación, es el

único personaje con rasgos claramente africanos. Él representa, en el filme, la herencia, la cultura y la tradición. En él se deposita el África más arquetípica, sintética e hiperbolizada. Los leones y las hienas, en cambio, exhiben costumbres, modismos y estructuras familiares propias de la cultura occidental. Los autores reproducen el entorno social de su audiencia típica más que el que naturalmente correspondería a sus personajes, y asignan, al hacerlo, roles protagónicos y antagónicos que replican sus propias ideas acerca del rol que representan los diferentes actores sociales en su mundo<sup>1</sup>.

Mufasa y su hijo (cuando éste llega a la vida adulta) comparten rasgos físicos, sociales y conductuales: son atléticos, ágiles y fuertes. Su pelaje es claro, su melena es de color castaño rojizo, su rostro ancho y de líneas suaves. Ambos son monógamos y heterosexuales, y forman familias típicas, compuestas por madre, padre e hijo. Son respetuosos de su tradición y su cultura, y la transmiten a sus descendientes. Su manera de hablar, esencialmente neutra (a diferencia de otros personajes que presentan marcadas expresiones idiomáticas o de entonación) los identifica como “locales”, es decir (dado el origen de la película), norteamericanos. Estos personajes reúnen características propias de los llamados WASP (White, Anglo-Saxon, Protestant: blancos, anglosajones y protestantes) (Cornacchia y Nelson 1992; Lacroix, 2004; Martin Rodriguez, 1999, Hall, 1989).

Otro tanto puede afirmarse de los personajes del filme *Happy Feet*; aunque los pingüinos son criaturas antárticas, los protagonistas tienen rasgos caucásicos. La voz de Mumble fue grabada por el actor norteamericano Elijah Wood, y, cómo él, el joven pingüino tiene ojos celestes. Los pingüinos emperador son altos, y su aspecto es elegante. Su comunidad es próspera y organizada, hasta que la depredación de los mares amenaza su subsistencia.

*Los ayudantes: simpáticos extranjeros.*

---

<sup>1</sup> No es el objetivo de este trabajo determinar si tales representaciones son deliberadas, o son el resultado involuntario de los propios estereotipos y prejuicios de los autores. Interesa, por lo pronto, señalar su existencia y la posible influencia que éstas podrían tener en las audiencias infantiles.

Tanto Simba (*El Rey León*) como Mumble (*Happy Feet*) encuentran apoyo fuera de su comunidad. El primero es adoptado por Timón (una suricata) y Pumba (un Jabalí), que viven fuera del reino de los leones. El entorno en el que viven, la jungla, se muestra bello y abundante en recursos: predomina el verde, señal de vida, de una naturaleza virgen, no explotada. Sin embargo, queda claro que la vida en el paraíso no se caracteriza por la prosperidad, al menos desde los parámetros alimenticios de un león. Ante la demanda de un joven y hambriento Simba, que pregunta por antílopes, gacelas o hipopótamos, sus anfitriones le ofrecen gusanos, cascarudos y otros insectos, a los que definen como “viscosos, pero sabrosos”, un argumento que bien podría interpretarse como una señal de conformismo.

La pobreza de Timón y Pumba es representada como feliz. Su filosofía de olvidar el pasado, huir de los problemas y vivir el presente, les permite una vida despreocupada y alegre. No ignoran el poder y las ventajas del león, de quien afirman, textualmente, que “*está en la cima de la cadena alimenticia*”; pero a diferencia de las hienas, no parecen envidiarlo. Ser el rey de la selva implica también una serie de deberes con los que no desean cargar. Por otro lado, se muestran dispuestos a explotar la fortaleza y agilidad del león. Se los muestra como aprovechadores, dispuestos a obtener ventajas con el menor esfuerzo posible.

Los ayudantes de Mumble también son extranjeros. No forman parte de la colonia de pingüinos emperador, sino que pertenecen a una colonia de pingüinos Adelia (también conocidos como Adelaida). Su acento, así como el tipo de música que cantan, permite identificarlos como centroamericanos. Sus nombres son latinos (Ramón, Raúl, Lombardo, Rinaldo), y, al igual que Timón y Pumba, se muestran indolentes, con una actitud despreocupada ante la vida, representada por frases como “*ni idea, somos pingüinos*”, o “*¿por qué no vamos todos a multiplicarnos?*”. Amoroso, el líder espiritual al que siguen, presenta los rasgos de un pastor carismático, y se revela como un fraude.

En relación a los protagonistas, la cultura de estos ayudantes se muestra como primitiva y subdesarrollada. Los personajes son simpáticos y de buen corazón, pero carentes de recursos, responsabilidad y compromiso. No les interesa progresar, y aceptan de buen grado las limitaciones que les impone su forma de vida.

*Los villanos: autoritarios y personalistas.*

Scar, el villano de *El Rey León*, presenta rasgos raciales y culturales diferentes: su melena es negra, y sus facciones, angulosas y delgadas, lo diferencian claramente de su hermano Mufasa y su sobrino Simba. Su rostro tiene marcadas similitudes con el de Jafar, el antagonista del filme *Aladdin* (Disney, 1992), por lo que se podría afirmar que Scar tiene rasgos árabes (Modenessi, 2005).

Su modo de hablar, sin embargo, es característicamente europeo. Esta idea se ve reforzada por la elección del actor elegido para la voz de Scar, el inglés Jeremy Irons. Su prosa elegante, su marcado histrionismo y excesiva afectación al hablar, sumados a su clara convicción de su superioridad intelectual y su desprecio hacia la fuerza bruta que ostentan su hermano y sobrino, lo identifican como un aristócrata europeo o un colonialista británico (Giddings, 1999; Modenessi, 2005). En todo caso, es evidente que los estereotipos culturales y nacionales presentes en el personaje del villano difieren de aquellos que caracterizan a su familia. Cuando Scar alcanza el poder a partir de su traición, instaaura en el reino una dictadura.

Los ayudantes de Scar, las hienas, son violentas por naturaleza, riñen entre sí, y también acosan a las demás criaturas. No son ajenas al reino de Mufasa: son sus vecinas, lo conocen, y ambicionan sus recursos. Desprecian el modo de vida de los leones, pero ansían sus posesiones. Las hienas son presentadas en el filme como animales rencorosos, resentidos por el lugar que les tocó en suerte habitar.

En la versión doblada, las hienas exhiben acento y expresiones propias del español hablado en México. En el idioma original, sin embargo, los personajes son interpretados por la actriz negra estadounidense Whoopi Goldberg y el actor y comediante mexicano-estadounidense Anthony “Cheech” Marin. La caracterización de estos animales no parece representar tanto una nacionalidad como una clase: los habitantes de los barrios pobres de las grandes ciudades norteamericanas quienes son, en su mayoría, afroamericanos y latinos. Tan cerca pero, al mismo tiempo, tan lejos de lo que los autores del filme representan como la civilización ideal, las hienas viven rodeadas de violencia, muerte y fuego, en un espacio destinado a los despojos del reino.

En *Happy Feet* no es posible identificar un villano específico. Su relación con la problemática ecológica lleva a pensar que los humanos podrían ocupar este rol, pero estos prácticamente no tienen presencia en el filme. El rol de los antagonistas es desempeñado por los líderes de la colonia, pingüinos ancianos, conservadores, autoritarios y tradicionalistas, que se oponen desde un inicio a las excentricidades de Mumble y censuran su afición por el baile. Físicamente, no difieren mucho de los demás pingüinos de la colonia, salvo por algunos rasgos como delgadez y espaldas encorvadas, que indican vejez. Representan la cultura ancestral de la colonia, y la conducen merced al fervor religioso. Hay una fuerte referencia al cristianismo (el nombre del líder es Noah, es decir, Noé), lo que lleva a pensar que estos personajes representan a la Iglesia.

Noah y sus seguidores culpan a Mumble por la escasez de peces, señalando que su conducta ofende al “Gran Pingüino”, el Dios de la colonia. Esta postura es exhibida como ignorante y desinformada, pues las verdaderas causas de la escasez (la depredación producida por el hombre) son de índole mundana, no mística. La condena hacia la conducta de Mumble demuestra estar claramente injustificada.

#### *La sobreexplotación como problemática social*

El principal problema que enfrentan las sociedades descritas en ambos filmes es la escasez de recursos, más concretamente de alimentos. En *El Rey León*, la traición de Scar y su llegada al poder interrumpen el Ciclo de la Vida, y llevan al reino al caos. El plan del villano para conquistar el trono y mantenerse en el poder requiere de la participación de las hienas. En la escena en que el león expone su plan (canción mediante), el escenario y la coreografía incluyen elementos que remiten al nazismo: filas interminables de hienas marchan a paso de ganso, a la luz del fuego, mientras Scar, desde las alturas, hace su alocución. El filme lo representa como un dictador (Modenessi, 2005).

La “nueva era”, tal como la describe Scar, lleva al reino a la ruina. Por primera vez en el filme se ve cómo las leonas son obligadas a salir a trabajar (es decir, a cazar). Este elemento es llamativo ya que si bien en la naturaleza es la leona la que provee a la manada, en el reino ideal de Mufasa (regido por el Ciclo de la Vida) esta situación se encuentra invisibilizada. Durante el gobierno de su hermano, en cambio, el esfuerzo de las leonas se

hace evidente. Las hienas, por su parte, se limitan a reclamar la escasez de comida. Se las representa como consumidoras-parasitarias, pero no productoras. Su único rol dentro de la sociedad de Scar parece ser el de garantizar el poder del nuevo rey (King et al. 2010).

En el mundo de *Happy Feet*, la sobreexplotación de recursos no proviene de un gobierno tirano sino de un elemento externo que son las compañías pesqueras que depredan los mares antárticos. A diferencia de Scar, los líderes de la colonia no son los causantes del mal, pero son, a causa de su conservadurismo y fundamentalismo religioso, aquellos que impiden que la población conozca la verdadera causa y pueda hallar una solución.

### *El héroe transformador y el héroe restaurador*

La manera en que los héroes resuelven la situación en uno y otro filme difiere profundamente. Mumble transforma su sociedad y a partir de ello logra restaurar el equilibrio perdido: cuando todos los pingüinos se unen a su danza, oponiéndose a la posición de sus líderes, la humanidad fija los ojos en ellos y se inician acciones para detener el desastre ambiental.

Simba, por su parte, restaura el régimen anterior a la traición de Scar, expulsa a las hienas y trae, como consecuencia, el retorno de la vida al reino. En una misma secuencia, sobre el final, puede observarse el cambio. El Ciclo de la Vida es salud, prosperidad y belleza (Giddings, 1999). Su interrupción, a partir de la introducción de elementos extraños, es muerte, escasez y fealdad.

Esto puede llevarnos a pensar que *El Rey León* es un filme conservador, y que *Happy Feet*, en cambio, es un filme transformador. Sin embargo, no podemos ignorar que, en su búsqueda de la felicidad, ambos personajes se ven obligados a hacer una búsqueda que los llevará, en última instancia, a integrarse a su comunidad. Los atributos que los definen (en Simba, su fortaleza; en Mumble, su talento para bailar) sólo cobran importancia cuando les permiten resolver los problemas de su sociedad. Aún cuando ambos son valorados por sus amigos circunstanciales, como Timón, Pumba, o los pingüinos Adelaida, los protagonistas son parias, vagabundos, personajes incompletos, que sólo se muestran realizados cuando alcanzan el éxito en su entorno social. La habilidad de

Mumble como bailarín no es en realidad aceptada como una particularidad, sino reivindicada como un recurso valioso para la colonia.

#### **4 - Conclusiones**

Los personajes de ambos filmes reproducen una trama cargada de conflictos inherentemente humanos, y representan, a partir de las características que les son asignadas, diferentes razas, nacionalidades y clases que es posible identificar en las sociedades humanas. Tales representaciones están cargadas, a su vez, de juicios valorativos que proponen como positiva una determinada estructura social.

Los personajes que protagonizan las producciones tienen su contraparte en la vida real. Las audiencias, niños y niñas, a las que va destinado este filme, tienen la oportunidad de ver en los héroes y villanos representaciones estereotipadas a sus propios vecinos. Las audiencias potencialmente construyen ideas sobre la moral de los grupos sociales y étnicos representados en la trama, y tienen expectativas respecto de su conducta (Signiorelli 2001, Giroux 1999, Denzin, 2002, Van Ausdale et al., 2001).

Aunque nuestros héroes logran sus objetivos de distintas maneras (Simba restaurando el viejo orden; Mumble instaurando uno nuevo), ambos dependen de la legitimidad que les otorga la comunidad para cumplir su rol, y del reconocimiento social otorgado por ellos para realizarse. Simba triunfa al convertirse en rey y dar continuidad al ciclo de la vida con su propio heredero; Mumble se ve obligado a alcanzar el éxito fuera de su comunidad, y sólo a partir de ello puede lograr la aceptación de su colonia. Pero, aún más, debe transformar los criterios de su sociedad para lograr que su desviación sea aceptada. Ambos héroes acaban felices y adaptados. El éxito social es el fin último, y el final feliz parece inconcebible fuera de los parámetros sociales.

#### **Referencias bibliográficas**

Buhler S. (2003). *Shakespeare and company: The Lion King and the disneyfication of Hamlet. In the Emperor's Old Groove: Decolonizing the Magic Kingdom*. Brenda Ayres, New York: Peter Lang, pp.117-130

- Cornacchia E. y Nelson, D. (1992). Historical Differences in the Political Experiences of American Blacks and White Ethnics: revisiting an unresolved controversy. *Ethnic and Racial Studies*, 15(1), 102-124
- Deleyto, C. (2003). *Ángeles y demonios. Representación e ideología en el cine contemporáneo de Hollywood*. Barcelona: Paidós.
- Denzin, N. (2002). *Reading Race*. London: Sage
- Dines, G. & Humez, J. (1995). *Gender, race and class in media: a text reader*. Sage: Thousand Oaks, USA
- Dorfman, A. & Mattelart, A. (2002). *Para leer al Pato Donald*. Buenos Aires, Siglo 21 editores.
- García Zarranz, L. (2007). Diswomen strike back? The evolution of Disney femmes in the 1990s. *Atenea*, 27(2), 55-65
- Giddings, S. (1999). The Circle of Life: Nature and Representation in Disney's The Lion King. *Third text*, 13(49), 83-92
- Giroux, H. (1999). *The Mouse that Roared: Disney and the End of Innocence*. New York, Rowman and Littlefield Publishers, Inc
- Hall, S. (1989). Cultural identity and cinematic representation, *Framework*, 36. pp. 68-81
- Hamon, P. (1977). 'Para un estatuto semiológico del personaje', en: Barthes, R. et al. *Poétique du récit*, París, Seuil. Traducción Mozejko, T.
- Hamon, P. (1991). *Introducción al análisis de lo descriptivo*, Edicial: Buenos Aires.
- King, R. C., Lugo-Lugo, C. R, Bloodsworth, M. K (2010) *Animating difference: race, gender and sexuality in contemporary filmes for children*. Rowman and Littlefields: Plymouth, UK
- Lacroix, C. (2004). Images of animated Others. The Orientalization of Disney's Cartoon Heroines From The Little Mermaid to The Hunchback of Notre Dame. *Popular Communication*, 2(4), 213-229

Manning, S. (2004). Simba Meets Aristotle: The Politics of Disney's 'The Lion King'. Annual meeting of the The Midwest Political Science Association, [http://www.allacademic.com/meta/p82821\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p82821_index.html) (Extraído Agosto de 2013).

Martin Rodriguez, M. (1999). Reel origins: Multiculturalism, history and the American children's movie. In *The American child: a cultural studies reader*, ed. Caroline Levander and Carol Singley. New Brunswick: Rutgers University press, pp. 280-302

Martínez, A. (2013). La inocencia cuestionada. Representaciones sociales, valores y jerarquías en películas animadas infantiles. *Revista Aposta de Ciencias Sociales*. Número 57

Martínez, A. y Merlino A. (2012). Normas de género en el discurso cinematográfico: el eterno retorno del "final feliz". *Revista Cuestiones de Género: de la igualdad y la diferencia*. 7, 79-99

Modenessi, A. (2005). Disney's "war efforts": The Lion King and Education For Death, or Shakespeare made easy for your apocalyptic convenience. *Revista Ilha Do Desterro*. 49, 397-415

Signiorelli, N. (2001). Television's Gender Role Images and Contribution to Stereotyping in Singer, Dorothy & Jerome Singer, *Handbook of children and the media*. Thousand Oaks: SAGE, pp. 341-358

Van Ausdale, D. & Feagin, J. (2001). *The first R: How children learn race and racism*. Plymouth, UK: Rowman and Littlefield

Strauss, A. & Corbin, J. (2002). *Bases de la Investigación cualitativa*. Medellín, Universidad de Antioquia.

Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid, Síntesis.

**El sector turismo en el desarrollo de la Provincia de Córdoba: Resultados, logros y desafíos pendientes<sup>1</sup>**

Tourism and development in the province of Córdoba: Results, achievements and further challenges

**Autoras:** Tamara Wasilcov y Eugenia Perona (Universidad Siglo 21)

**Resumen**

El presente trabajo de investigación reflexiona sobre el escenario turístico de la provincia de Córdoba. Se pretende brindar argumentos para enriquecer la discusión sobre el sector turismo como factor de progreso en la provincia, así como indagar sobre los motivos o causas que dan origen a una fuerte contradicción entre crecimiento turístico y desarrollo. El objetivo del artículo es el de aportar diversos elementos de análisis enfocándose, en particular, en el impacto del turismo en el empleo, el papel de la política pública, y el dilema de la estacionalidad. Se concluye que si bien el turismo en Córdoba contribuye al crecimiento, el mismo no necesariamente responde a los estándares de una triple sustentabilidad social, ambiental y económica.

**Abstract**

This paper analyzes the tourism sector in the province of Cordoba. It puts forward a variety of arguments to contribute to the discussion of tourism as a determinant of economic and human progress. At the same time, it investigates the reasons or causes that give rise to a

---

<sup>1</sup> Las autoras agradecen a la Universidad Empresarial Siglo 21 por el financiamiento y apoyo institucional para la realización del presente trabajo. También desean expresar un reconocimiento a Efraín Molina, quien colaboró aportando información y realizando valiosos comentarios.

strong contradiction between growth and development in the tourism activity. The objective of this article is to highlight various critical aspects of Cordoba's tourism industry, focusing on the impact of tourism on employment, the role of public policy, and the seasonality dilemma. It is concluded that, although tourism contributes significantly to economic growth, it is still far from the standards of a triple-bottom line (i.e., environmental, social and economic) sustainability.

**Palabras clave:** sector turismo – desarrollo regional – Córdoba

**Key words:** tourism sector - regional development – Cordoba

### **1. La actividad turística en la provincia de Córdoba**

De acuerdo con el criterio de zonificación aplicado por el Ministerio de Turismo de la Nación, Córdoba constituye una región turística en sí misma, siendo una de las seis grandes regiones en las que se divide el país, conjuntamente con el Litoral, Cuyo, Norte, Patagonia y la provincia de Buenos Aires.<sup>2</sup>

Como destino turístico en Argentina, Córdoba ocupa el segundo lugar después de las playas de la costa atlántica, ostentando una posición inmejorable desde el punto de vista de sus recursos y atractivos.

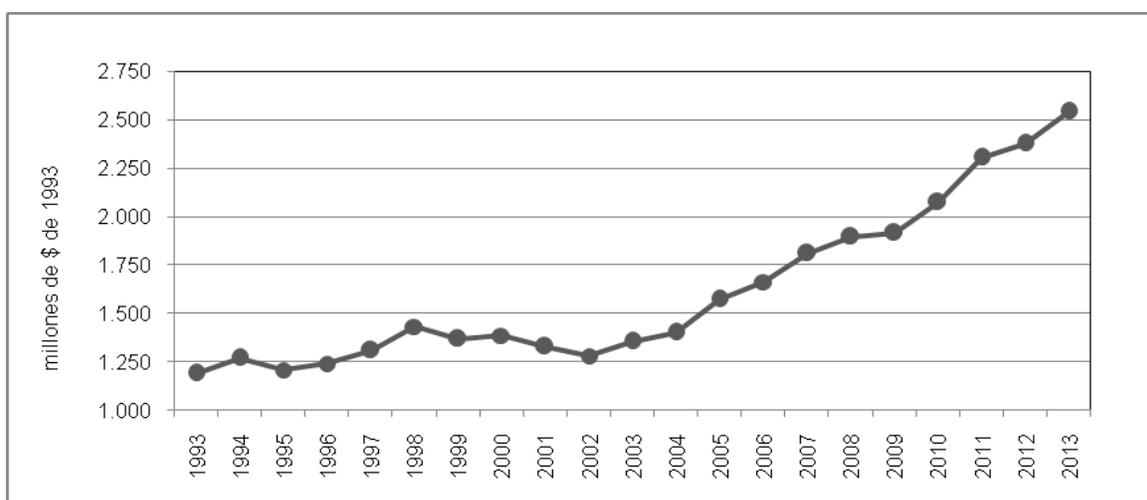
En primer lugar, la provincia se caracteriza por la diversidad de los productos que ofrece, que incluyen turismo al aire libre, cultural, deportivo, rural, académico, de convenciones y eventos, etc. Basado en un relevamiento llevado a cabo por Sturzenegger y Porto (2008), se infiere que Córdoba posee entre el 6% y el 7% de los sitios naturales, los museos, los eventos folclóricos, y las realizaciones científicas y artísticas de todo el país. Sin duda dichos atractivos están asociados con una cierta estacionalidad y territorialidad: mientras que los festivales folclóricos predominan en la temporada de verano y en el interior provincial, los eventos científicos y artísticos se dan mayoritariamente fuera del verano y en la Ciudad de Córdoba.

---

<sup>2</sup> Véase el sitio de la Secretaría de Turismo de la Nación: <http://www.turismo.gov.ar/indexfs.html>

En segundo lugar, la provincia se destaca por su importante volumen turístico. Córdoba cuenta en la actualidad con alrededor de 1,5 millones de plazas disponibles por mes en promedio (INDEC, 2012), superando ampliamente la oferta mensual de plazas en otros destinos nacionales reconocidos. Por su parte, la afluencia turística en cuanto a número de visitantes creció en forma sostenida, duplicando su magnitud entre 2002 y 2012. Se estima que en este último año la provincia de Córdoba aportó un 12% del total de pernoctaciones en Argentina, incluyendo residentes y no residentes (MINTUR, 2012).

**FIGURA 1.** Córdoba: Producto Bruto de Viajes y Turismo a valores constantes (1993-2013)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dir. General de Estad. y Censos de la Pcia. de Córdoba.

Dentro de la provincia, el turismo se ha posicionado como una fuente esencial de crecimiento económico, ocupando en la actualidad el 6° lugar en importancia después del sector inmobiliario, la industria, el comercio, el transporte y el agro. Considerando el aporte directo e indirecto de los diversos sectores, el sector turismo provincial explica un 7% del producto bruto geográfico (PBG), con una fuerte tendencia creciente a lo largo de los últimos veinte años (Perona et al., 2013).

Como se muestra en la Figura 1, el Producto Bruto de Viajes y Turismo (PBVT) se duplicó en términos reales en el periodo 2002-2013, siendo la tasa de variación del PBVT con posterioridad a la crisis de 2001, siempre positiva. Con respecto al futuro, las proyecciones de crecimiento turístico para la provincia son buenas, replicando la tendencia a nivel nacional para las distintas regiones del país (MINTUR, 2012).

En medio de este panorama alentador, es importante aclarar que la mayor parte del movimiento turístico que presenta la provincia (96%) es de carácter doméstico. Ello implica que Córdoba como destino no ha logrado la inserción y el conocimiento internacional de otros sitios del país, como las Cataratas del Iguazú, el Parque Nacional Los Glaciares, la Quebrada de Humahuaca, o la Ciudad de Buenos Aires. A pesar de que algunos especialistas llaman la atención sobre este punto, es innegable que el turismo en Córdoba ha evidenciado una evolución destacada.

Al reflexionar sobre los efectos del crecimiento turístico en términos más amplios que los del mero volumen de actividad, surgen, sin embargo, numerosos interrogantes: ¿Ha sido la actividad turística en Córdoba un verdadero propulsor del desarrollo empresario? ¿Ha redundado en un turismo de calidad, amigable para con el ambiente y con un sello e identidad propias? ¿Ha dado lugar a proyectos y planes con visión de largo plazo, promoviendo la cooperación entre el sector público y privado? ¿Ha contribuido al mejoramiento del empleo, especialmente en aquellas zonas del interior provincial donde el turismo es la actividad predominante?

Evidentemente, las preguntas anteriores involucran numerosos aspectos y perspectivas de análisis. En las siguientes secciones se abordarán tres temas centrales: a) el rol del turismo en la creación de empleo, b) el turismo en el marco de la política pública, y c) el problema estructural de la estacionalidad. A partir de dicha selección, es posible arribar a algunas conclusiones sobre la problemática actual del turismo en la provincia, más allá de la simple observación acerca de su incremento cuantitativo.

## **2. Nota metodológica**

Este trabajo es parte de una investigación más amplia sobre el sector turismo en Córdoba, que viene desarrollándose desde el año 2012 por parte de un equipo de investigación de la Universidad Empresarial Siglo 21. El estudio del sector ha incluido distintos focos de análisis, habiéndose abordado el cálculo de indicadores de productividad y empleo, la determinación de la elasticidad de la demanda, un análisis de evolución sectorial por etapas de desarrollo, y el impacto de las nuevas tecnologías de la comunicación (TIC) en la actividad turística.

En el presente artículo se recogen algunos de los resultados hallados previamente, a la vez que se incorporan otros nuevos.<sup>3</sup> El alcance del trabajo es exploratorio-descriptivo (Hernández Sampieri et al., 2006), lo cual se justifica debido a que subsisten numerosos aspectos referidos al turismo en la provincia de Córdoba, que no se conocen o sobre los cuales no existe suficiente información.

Los datos fueron obtenidos tanto de fuentes secundarias – incluyendo la Agencia Córdoba Turismo, la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia de Córdoba, el INDEC y el Ministerio de Turismo de la Nación – como de fuentes primarias, a través de un trabajo de campo. Los métodos aplicados incluyeron el relevamiento mediante análisis documental y la realización de entrevistas complementarias a informantes clave, en aquellos casos en que fue necesario conseguir información de primera mano.

### **3. Turismo y empleo: ¿una deuda pendiente?**

Una de las contribuciones generalmente reconocidas de la actividad turística es el impacto que ésta produce en la creación de puestos de trabajo a nivel local. A diferencia de otros sectores productivos, la industria de la hospitalidad es, por su naturaleza, un servicio intensivo en el uso de mano de obra. En este sentido, cabe preguntarse si el avance sostenido que ha experimentado el sector turismo en Córdoba, ha tenido alguna repercusión sobre las poblaciones o comunidades relevantes. Por otra parte, ésta es una manera indirecta de comprobar si el crecimiento turístico está orientado en la dirección de una mayor sustentabilidad social (Cernat y Gourdon, 2012).

En el caso de la provincia de Córdoba, lo que se observa al recabar y analizar los datos de empleo correspondientes a la última década, es que el rápido crecimiento de la actividad turística provincial no se ha traducido necesariamente en más ocupación formal, calificada y permanente. Mientras que el PBVT creció sin pausa entre 2003 y 2012, el empleo *no acompañó este crecimiento* (Figura 2).<sup>4</sup> El número de puestos de trabajo en la industria de la hospitalidad sufrió fluctuaciones considerables durante los últimos años y,

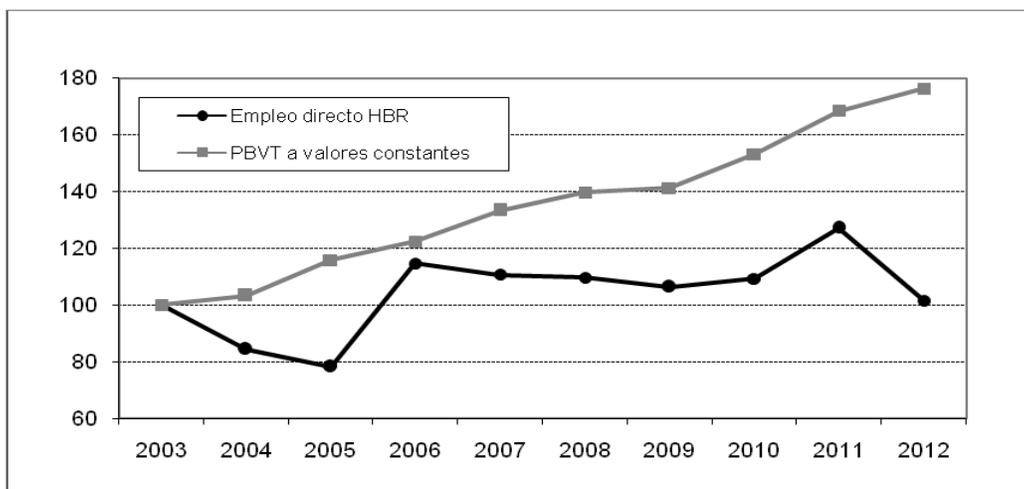
---

<sup>3</sup> Una versión preliminar y más extendida del trabajo fue presentada recientemente en un encuentro a nivel nacional (véase Perona et al., 2014).

<sup>4</sup> La evolución del empleo consignada en el gráfico corresponde al sector de hoteles, bares y restaurantes, por ser una medida más confiable. Los datos fueron obtenidos a partir de la EPH para el Gran Córdoba y Gran Río Cuarto, y extrapolados al resto de la provincia en base a la participación de los departamentos en el PBG.

aunque entre 2006 y 2011 creció en promedio un 15% con respecto a 2003, las cifras para 2012 arrojan valores similares a los de una década atrás.

**FIGURA 2.** Córdoba: Evolución del PBVT y el empleo en HBR (2003=100)



Nota: HBR denota el sector de hoteles, bares y restaurantes.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia de Córdoba y la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

En valores absolutos, se estima que actualmente el sector de hoteles, bares y restaurantes emplea en forma directa a alrededor de 90.000 personas en el ámbito de la provincia, con un pico de 111.000 personas en el año 2011. Esto equivale, en promedio durante los últimos diez años, a un 6,4% del empleo en Córdoba. Sobre ese total, algo menos de la mitad de los ocupados presta servicios específicamente en la industria del turismo, ya que los establecimientos gastronómicos están muchas veces orientados al consumo de la población local y no al de los visitantes.<sup>5</sup>

Aunque el cálculo es aproximado, se llevó a cabo también un cómputo del empleo indirecto que genera la actividad de viajes y turismo, mediante la demanda derivada a los restantes sectores de la producción. Así, se llegó a la conclusión de que, considerando sus impactos directos e indirectos, la actividad turística en Córdoba estaría hoy conectada con

<sup>5</sup> Se estima que dos tercios del producto de los establecimientos gastronómicos son destinados al consumo local. Dicho valor surge de la matriz de coeficientes fijos utilizada para calcular el aporte directo e indirecto de los distintos sectores económicos al turismo. En el caso de los hoteles, el 98% se imputa a turismo.

la ocupación de unas 300.000 personas, lo que representa un 20% del empleo en el territorio provincial.

¿A qué se debe la divergencia que se observa entre la fuerte expansión económica del sector y su escasa incidencia en cuanto al número de puestos de trabajo? Una explicación posible está en la variación en el *empleo no registrado*, principalmente de carácter *estacional*, el cual ha crecido de manera significativa para acompañar la evolución de la actividad. Bajo esta categoría se incluyen, entre otros, trabajadores familiares, temporarios, ocasionales o de doble jornada; muchos de los cuales se desempeñan de manera informal.

Si bien no existen datos cuantitativos acerca de la magnitud del empleo no registrado en el sector turismo provincial, pueden encontrarse evidencias cualitativas del fenómeno. En diversas entrevistas realizadas a fines de 2013, tanto a funcionarios como a profesionales independientes del sector, se puso de manifiesto esta situación. Los entrevistados no sólo admitieron la dificultad para cuantificar de manera fehaciente y confiable la cantidad y calidad de ocupados que genera el turismo dentro del territorio de la provincia, sino que reconocieron su preocupación por el alto nivel de informalidad que se da en el empleo relacionado con el turismo.

Existen algunas medidas que se vienen aplicando para paliar esta situación, como por ejemplo la implementación del Plan de Capacitación y Formación Profesional llevado a cabo por la Agencia de Promoción del Empleo, dependiente del gobierno provincial. Dicho plan tiene como objetivo entrenar y otorgar certificaciones en oficios a los trabajadores (actuales y potenciales) de diversas áreas, incluyendo de manera específica a la industria del turismo (Agencia de Promoción del Empleo, 2013).

#### **4. Turismo, planificación y políticas públicas**

El importante crecimiento del sector turismo en Córdoba durante la última década invita también a reflexionar sobre otro tema: ¿hasta qué punto dicha evolución es el resultado de acciones y medidas adoptadas por el sector público, orientadas a promover el turismo de la región en forma deliberada y planificada?

Haciendo un poco de historia, se destaca en primer lugar el Plan de Desarrollo Turístico (PLANDETUR), que se implementó entre 1985 y 1995, permitiendo la creación

de una estructura normativa y regulatoria para el sector en el ámbito provincial. A partir de dicho plan y de otras leyes y decretos posteriores, se procedió a la ordenación territorial turística de la provincia, la clasificación de los establecimientos de alojamiento y la fijación de las bases para el turismo alternativo, entre otras cosas. En el año 2003 se sancionó la Ley Provincial de Turismo 9124/03, que contempla a la provincia como una unidad integral de desarrollo y reconoce a la actividad turística como de interés prioritario.

Desde mediados de los '90 se verificó un incremento sustancial en la afluencia de visitantes, así como en la oferta de alojamiento y en la creación y comercialización de nuevos productos turísticos. Este impacto fue reforzado por un régimen de promoción a la inversión, que surgió a partir de la sanción de la Ley de Fomento Turístico (7232/85) y consistió básicamente en desgravaciones impositivas a emprendimientos de distinto tipo. El régimen de promoción se mantiene vigente hasta el presente para todas las zonas turísticas de la provincia, con excepción de la Ciudad de Córdoba en donde se encuentra suspendido desde el año 2012.

Tales iniciativas determinaron que en Córdoba se produjera durante los últimos veinte años un incremento sustancial en la oferta de alojamiento, equipamientos, instalaciones, atractivos y servicios de todo tipo. Sin embargo, esta evolución no fue planificada y dio lugar a una desigual distribución territorial, generando situaciones de saturación en algunas áreas y momentos del año, y de escasez en otras.

En el caso específico de los alojamientos, el número de establecimientos en la provincia creció un 25% entre 2005 y 2012 (MINTUR, 2006, 2012). No obstante, dicha expansión no se tradujo en un aumento de la calidad de la oferta, dado que la cantidad de hoteles de alta gama (4 o 5 estrellas) prácticamente no se ha modificado. El incremento de la oferta en el periodo considerado se produjo, mayoritariamente, en los hostel y albergues (que crecieron un 144%), hoteles sin categorizar (118%), cabañas (79%) y residenciales (51%). Muchos de estos establecimientos operan de manera informal, atendidos por sus dueños y sin demasiados controles.

Una acción de política relevante fue la sanción del Plan Estratégico de Turismo Sustentable (PETS) en el año 2006, en cuya elaboración participaron numerosos actores y representantes de todas las regiones del interior cordobés. La lectura de dicho documento revela un objetivo amplio, donde distintas comisiones, agrupadas en función de un criterio

zonal, trabajaron para detectar fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades del turismo en sus respectivas localidades. Posteriormente y en base a los resultados del diagnóstico, se propusieron diversas acciones a mediano y largo plazo, tendientes a paliar o solucionar algunos de los inconvenientes como la fuerte estacionalidad del turismo en las regiones serranas, la infraestructura deficiente, la escasa coordinación entre el sector privado y público, y la necesidad de preservar los recursos naturales y los sitios históricos.

El PETS es, sin dudas, un instrumento esencial en materia de política pública para el sector turismo en Córdoba. No obstante, su contenido es altamente revelador de la ausencia de planificación en los variados destinos del interior provincial. Para la mayoría de las regiones, son recurrentes las menciones acerca de la inexistencia de un plan de desarrollo, la escasa conciencia turística de los pobladores y autoridades locales, la falta de inversión, o la carencia de regulaciones y control de los servicios turísticos (PETS, 2006).

Por otra parte y a pesar de haber transcurrido ya varios años desde que fuera elaborado, las acciones programadas en el PETS están lejos de haberse implementado. Con respecto a este punto, Harrison (2001) señala que es habitual que en los países en desarrollo se formulen planes turísticos – muchas veces financiados y avalados por organismos internacionales – que luego no se ponen en práctica. Esto es más probable que suceda cuando el turismo está orientado prioritariamente hacia los visitantes de origen doméstico, como es el caso de la provincia de Córdoba.

Otra de las acciones recientes en materia de políticas de desarrollo turístico ha sido la adhesión por parte de la provincia a la Red de Turismo Responsable que funciona a nivel nacional. La misma llevó a generar en la actualidad una serie de iniciativas, conjuntamente con el sector privado, con el objeto de promover la adopción de pautas concretas que contribuyan a reducir el impacto sobre el ambiente.

En efecto, la sustentabilidad ambiental constituye una preocupación que está presente entre los actores políticos, académicos, empresariales y de la comunidad en general; pero que es relativamente nueva y ha sido abordada con distintos grados de compromiso. Salvo informes que tratan algún aspecto puntual, o análisis más globales sobre sustentabilidad (e.g. Ricci, 2013), no se han encontrado estudios exhaustivos y abarcadores en Córdoba, respecto de la medida en que el desarrollo turístico incide sobre la naturaleza y el ecosistema.

Otros problemas serios que hacen al desarrollo turístico y su interacción con el ambiente, son las catástrofes producidas por los incendios en las sierras y la cuestión del manejo de residuos, incluyendo la ausencia de una política generalizada de reciclaje. Si bien la provincia cuenta con instrumentos específicos para hacer frente a estas vicisitudes – como la Ley de Manejo del Fuego sancionada en 1999 o el “Programa Córdoba Limpia” dependiente de la Agencia Córdoba Ambiente – muchas veces las acciones previstas resultan difíciles de implementar, al igual que lo que sucede con el PETS. La principal conclusión es que, en general, resta mucho por hacer.

### **5. La estacionalidad como factor estructural**

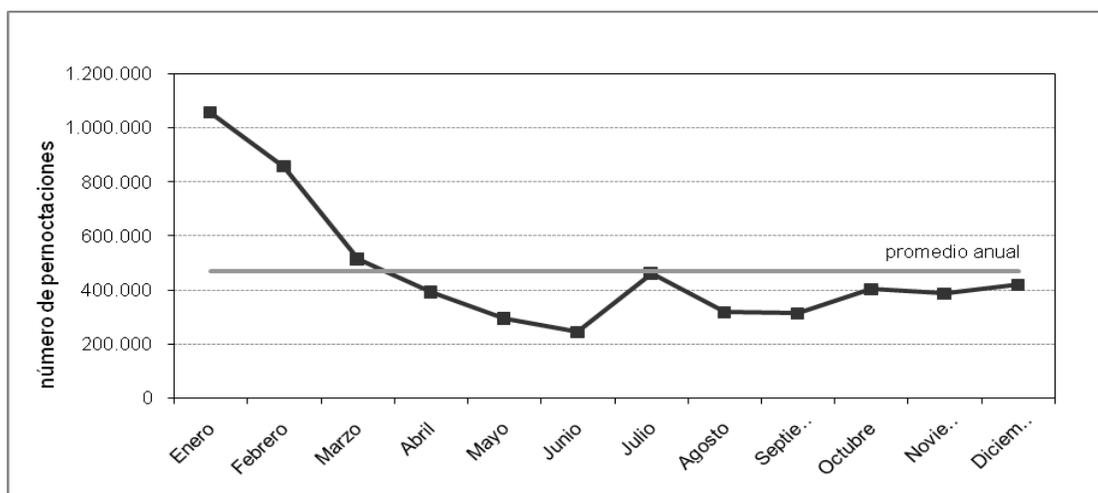
Una de las principales dificultades que enfrenta la provincia de Córdoba es la gran estacionalidad de la actividad turística, lo cual obra como un impedimento para la creación de empleo estable y un desarrollo local sostenido en el tiempo. En conjunto, la provincia presenta un índice de estacionalidad algo menos pronunciado que en otros destinos del país debido a que, en el agregado, el número de turistas que acuden a las sierras cordobesas durante la temporada estival, se compensa parcialmente con aquellos visitantes que llegan a la ciudad, con fines laborales o profesionales, durante el resto del año.

A ello se suma que el turismo recreativo de temporada baja se ha venido incrementando durante el último quinquenio, de la mano del desdoblamiento de las vacaciones de invierno, la organización de festivales temáticos y la introducción de nuevos feriados largos (MINTUR, 2012). Si bien esto ha contribuido a paliar módicamente el problema de la estacionalidad, la realidad es que los destinos turísticos del interior cordobés sufren un fuerte receso en los niveles de actividad durante los meses laborales de abril a noviembre. Como consecuencia, existe una gran capacidad ociosa en términos de activos, instalaciones y recursos humanos, siendo la actitud generalizada de los pequeños empresarios y comerciantes de las zonas serranas, la de trabajar intensamente en enero y febrero a fin de sobrevivir el resto del año.

La Figura 3 describe el fenómeno de la estacionalidad. Los valores indican el número de pernoctaciones que tuvieron lugar en la provincia de Córdoba, en forma mensual, como promedio del periodo 2009-2013. El tomar valores promedio para cada mes

se hizo por razones de simplicidad visual y no afecta la evolución de las series, cuya trayectoria sigue un patrón muy similar en cada uno de los años considerados.

**FIGURA 3.** Córdoba: estacionalidad del turismo (promedio mensual 2009-2013)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Ocupación Hotelera del INDEC.

Como se observa en el gráfico, el promedio anual de visitantes que requirieron alojamiento en la provincia durante el pasado lustro, asciende a unos 470.000 turistas. Sólo los meses de enero y febrero superan con creces dicho valor, en tanto que marzo y julio arrojan una cifra cercana al promedio. En suma, los cuatro meses mencionados dan cuenta del 53% de las pernoctaciones que Córdoba recibe cada año calendario. Por el contrario, el periodo de mayo a septiembre (excluido julio) es el de menor nivel de actividad, aportando los cuatro meses un 21% del total de las pernoctaciones.

Este panorama revela la necesidad de concebir iniciativas para estimular el turismo de contraestación. No obstante, el desafío no es sencillo. Algunas propuestas sugieren que, dada la importancia de la ciudad de Córdoba en el circuito de conferencias y actividades académicas, podría intentar promoverse aún con mayor énfasis dicho producto en la provincia, mediante la organización de eventos en las localidades turísticas del interior.

Si bien es una propuesta interesante, su implementación se dificulta en el caso de eventos de gran envergadura o congresos internacionales. El principal limitante es la infraestructura. Actualmente, ninguna de las localidades de las sierras cuenta con abundante hotelería de alta calidad. A esto se suma la carencia de redes de gas natural – un insumo que

en invierno resulta imprescindible por la necesidad de calefacción – así como la inexistencia una red de transporte confiable y eficiente que conecte el aeropuerto de la ciudad de Córdoba con los puntos turísticos del interior.

Una posibilidad que aparece como más factible son las excursiones durante el día, aprovechando que durante el año laboral la ciudad capital recibe gran cantidad de visitantes con fines académicos, profesionales y de negocios. En numerosas oportunidades, muchos de estos turistas (especialmente los extranjeros), manifiestan interés por conocer las sierras u otros atractivos como parte de su estadía en la provincia.

Sin embargo, es difícil acceder a los destinos del interior de Córdoba en épocas de baja temporada, dado que la oferta de servicios no es adecuada. En 2012-2013 se llevó a cabo un relevamiento a 80 agencias de viaje del microcentro de la ciudad de Córdoba, que es el punto de ingreso y concentración de los visitantes. De ese total, sólo 21 agencias (25%) manifestaron realizar excursiones a las sierras, pero luego se comprobó que no todas contaban con ofertas concretas. En definitiva, las que ofrecen excursiones en el día al interior provincial son 13, y la mayoría requiere un número mínimo de pasajeros, reservas anticipadas y no provee rutinariamente guías en otros idiomas. En general, las agencias no cuentan con presencia en los congresos o eventos que se realizan en la ciudad, incluso cuando son de carácter masivo. Si un visitante desea realizar una excursión, debe movilizarse por sí mismo, lo cual sin dudas obra como un desincentivo.

En el marco de la discusión sobre la estacionalidad del sector, cobra relevancia el hecho de que Córdoba presenta una escasa inserción respecto del turismo receptivo. Como se mencionara más arriba, el 96% de los visitantes de la provincia son de origen doméstico, en tanto que los turistas extranjeros provienen en su mayoría de países limítrofes como Uruguay, Brasil o Chile (IIE, 2011).

En este sentido, algunos estudios han mencionado la importancia de abrir los horizontes hacia otro tipo de mercados, incluyendo países emergentes y no convencionales como China, India o Rusia (IERAL, 2011). Una vez más, esto es una idea interesante, pero su puesta en práctica requeriría de una transformación profunda en cuanto a la disponibilidad de infraestructura y calidad de los servicios, lo cual – dada la situación actual de la provincia y el contexto macroeconómico nacional – no parece un proyecto viable a corto plazo. De cara al futuro, no obstante, si se espera encontrar un paliativo a la

estacionalidad, así como lograr que la actividad turística continúe incrementándose a tasas sostenidas, será imprescindible buscar otras opciones.

## **6. Turismo, crecimiento y desarrollo sustentable**

A lo largo del presente trabajo se ha argumentado que la actividad turística en Córdoba ha operado como un propulsor del crecimiento económico, generando efectos multiplicadores en los restantes sectores productivos. Los datos sobre producción de servicios turísticos (PBVT), afluencia turística, pernoctaciones, plazas disponibles, etc.; muestran esta realidad, con curvas marcadamente ascendentes durante la última década.

Sin embargo, el crecimiento del sector turismo en Córdoba no ha sido balanceado: el aumento en la actividad turística no se ha traducido en mayor ocupación, la expansión hotelera no ha resultado adecuadamente planificada, las políticas públicas han sido en general bien intencionadas pero muchas de las acciones previstas no se han llevado a la práctica, y el problema de la estacionalidad continúa siendo de difícil solución.

En otras palabras, *crecimiento económico no equivale a desarrollo*. Para que este último sea posible, es necesario avanzar en otros frentes. En la actualidad, existe un consenso a nivel internacional entre las organizaciones y los investigadores en la disciplina, sobre que el desarrollo del turismo debería adecuarse al estándar de la triple sustentabilidad social, ambiental y económica.<sup>6</sup>

La mera expansión en el nivel de actividad turística no garantiza ninguna de las tres. Ni siquiera la sustentabilidad económica, ya que la misma se evalúa mediante el criterio de eficiencia en la asignación de recursos y el incremento en el volumen turístico, por fuerte que sea, no necesariamente se da de una manera eficiente. De hecho, esto es lo que ocurre en el caso de Córdoba, donde se observan numerosas falencias en materia de capacidad de planificación, emprendedorismo y visión de largo plazo.

Con respecto a la sustentabilidad ambiental, ya se han mencionado algunos de los problemas que padece el sector. Si bien es un tema que suscita el interés tanto del gobierno como de empresarios y comunidades, por el momento, su abordaje a través de estudios y acciones concretas continúa siendo incipiente.

---

<sup>6</sup> Así se lo expresa en el Código Ético Mundial para el Turismo, propuesto por la Organización Mundial del Turismo. Disponible en: <http://ethics.unwto.org/es/content/codigo-etico-mundial-para-el-turismo>

La sustentabilidad social del turismo en Córdoba es cuestionable. En más de una década, la actividad no ha producido empleo genuino, formal, estable y de calidad. La expansión centrada en gran medida en pequeños establecimientos familiares o Pymes, y orientada principalmente al turismo doméstico, promueve el trabajo informal y estacional antes que la profesionalización de los recursos humanos.

La conclusión de que el turismo en Córdoba contribuye al crecimiento pero no al desarrollo sustentable encierra, por cierto, un dilema: es muy difícil persuadir de esta dicotomía a muchos actores públicos y privados que, en el momento actual, se guían por los datos favorables de la coyuntura. Si a ello se le suma la percepción optimista respecto de que Córdoba es una región rica en recursos turísticos, la paradoja se profundiza.

Es necesario, sin embargo, moderar dicho optimismo. El crecimiento y la potencialidad de la actividad turística son innegables pero, mirando por debajo de la superficie, la naturaleza real y profunda del modo de desarrollo del turismo en Córdoba genera suspicacias sobre la solidez y viabilidad del sector en el tiempo.

Para concluir, se reitera la importancia de continuar avanzando en el estudio y la comprensión de las distintas variables y mecanismos económicos y sociales que hacen al funcionamiento del turismo a nivel provincial. El hecho de que la provincia de Córdoba sea el segundo destino turístico de Argentina le añade trascendencia a esta tarea. De esta manera, se podrá obtener información confiable y en base a ella generar conciencia acerca de las oportunidades y desafíos que presenta el sector.

## **Referencias**

AGENCIA DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO (2013) *Catálogo de Formación Profesional*. Agencia de Promoción del Empleo, Gobierno de la Provincia de Córdoba

CERNAT, L. y GOURDON, J. (2012) “Paths to success: Benchmarking cross-country sustainable tourism”. *Tourism Management* 33(5), pp.1044-1056

HARRISON, D. (2001) “Tourism and less developed countries: Key issues”. En: D. Harrison (ed.), *Tourism and the Less Developed World. Issues and Case Studies*. CABI Publishing, Wallingford y New York, pp.23-46

HERNÁNDEZ SAMPIERI, R., FERNÁNDEZ COLLADO, C. y BAPTISTA LUCIO, P. (2006) *Metodología de la Investigación*. McGraw Hill, México

IERAL (2011) “Una Argentina competitiva, productiva y federal. El turismo internacional en la Argentina”. *Documento de Trabajo*, Año 17, N° 103. IERAL de Fundación Mediterránea, Córdoba

IIE (2011) *Reconversión, expansión y adaptación de la oferta turística de Córdoba*. Instituto de Investigaciones Económicas, Bolsa de Comercio de Córdoba

INDEC (2012) *Encuesta de Ocupación Hotelera*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Buenos Aires. Disponible en: [http://www.indec.gov.ar/principal.asp?id\\_tema=5165](http://www.indec.gov.ar/principal.asp?id_tema=5165) (recuperado el 04/10/14)

LEY 7232 (1985) “Régimen de promoción y desarrollo turístico”. Ministerio de Justicia, Dirección de Informática Jurídica, Gobierno de la Provincia de Córdoba

MINTUR (2006) *Anuario Estadístico de Turismo 2006*. Secretaría de Turismo de la Nación, Buenos Aires

MINTUR (2012) *Anuario Estadístico de Turismo 2012*. Ministerio de Turismo de la Nación, Buenos Aires

PERONA, E., MOLINA, E. y WASILCOV, T. (2014) “El sector turismo como motor del trabajo, el desarrollo y el crecimiento en la provincia de Córdoba”. *V Jornadas Patagónicas de Investigación en Ciencias Económicas*. Universidad San Juan Bosco, Comodoro Rivadavia, 4 al 5 de septiembre

PERONA, E., MOLINA, E., ALLENDE GARCÍA, L., PUSSETTO, L. y FREITES, D. (2013) “Impacto económico y social del turismo en la provincia de Córdoba”. *Oikonomos* 3(1), pp.59-78

PETS (2006) *Plan Estratégico de Turismo Sustentable Córdoba*. Agencia Córdoba Turismo, Córdoba. Disponible en: <http://www.cordobaturismo.gov.ar/plan-estrategico-de-turismo-sustentable/> (recuperado el 04/10/14)

RICCI, M.B. (2013) *Indicadores de Sustentabilidad en la Gestión del Turismo: Una radiografía en la Provincia de Córdoba-Argentina*. Editorial Académica Española, Madrid

STURZENEGGER, A. y PORTO, N. (2008) *La Importancia de la Actividad Económica de Turismo y Viajes en Argentina*. Informe de la Cámara Argentina de Turismo, Buenos Aires