

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:



**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar>

EL ROL DE LOS ACTORES SOCIO-INSTITUCIONALES EN LA GESTIÓN DEL TURISMO EN CENTROS URBANOS DEL INTERIOR DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA.

Turismo y Sociedad

Graciela Benseny

Centro de Investigaciones Turísticas – Universidad Nacional de Mar del Plata

Introducción

El contexto geográfico de la investigación remite al estudio del territorio de la Provincia de Buenos Aires. El rasgo geomorfológico preponderante lo aporta el paisaje de la Pampa, caracterizado por un terreno plano de gran extensión. Se destaca la presencia de suaves elevaciones en el sector sudeste del frente marítimo (Sistema de Tandilia) y sierras de mayor altura localizadas hacia el sudoeste (Sistema de Ventania). Además, presenta una amplia franja litoral con diferentes accidentes costeros: bahías, playas, médanos, acantilados, humedales, acompañados por una variada biodiversidad.

El litoral marítimo con más de 1.200 Km es el principal atractivo de la provincia y concentra los centros turísticos con mayor demanda de origen nacional durante el período estival. Los restantes destinos turísticos, con menor extensión y demanda, se originan por la presencia de recursos naturales en el frente fluvial del Delta del Río Paraná, los sistemas serranos de Ventania y Tandilia, las lagunas interiores (Chascomús, Monte, Lobos, Las Encadenadas), los ríos y arroyos, las aguas termales y la planicie. Los recursos culturales testimonian el proceso histórico nacional, a través de la conquista del desierto con el paso del gaucho, el fortín y la ausencia del aborígen. De esta manera, el territorio provincial ofrece una variada gama de atractivos turísticos, que combina recursos naturales y culturales.

En la actualidad el escenario provincial se caracteriza por una fuerte presencia de turismo de sol y playa con asiento en el frente marítimo sudeste; turismo urbano cultural concentrado principalmente en el área metropolitana; turismo de corta estadía o miniturismo asiduo al campamento localizado sobre la ribera fluvial del Río Paraná, turismo rural en los escenarios autóctonos pampeanos y turismo alternativo en los sistemas serranos.

Ante estas condiciones se plantea la investigación "Centros Urbanos Bonaerenses: puesta en valor y en desarrollo de red turístico-recreacional", que se lleva a cabo en el Centro de Investigaciones Turísticas de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Se aspira valorar el territorio interior de la Provincia de Buenos Aires, a través del relevamiento de atractivos en los diferentes partidos, considerando la presencia de recursos, productos, servicios, reales y/o potenciales y la disposición de la comunidad local para asumir al turismo y la recreación como un factor de desarrollo local y que al mismo tiempo permita su inclusión regional. Se intenta visualizar una postura que, a partir del análisis de los recursos naturales, culturales, económicos y socio-institucionales de una comunidad sumados en su conjunto, sea capaz de transformar a la ciudad en un destino turístico, o bien, por su proximidad geográfica integrarla a la oferta turística de la región que la comprende.

La investigación asume la problemática de los municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Se plantea la puesta en acceso, en valor y/o en desarrollo de opciones de hospitalidad, turismo y recreación, para generar, complementar y diversificar

sus actividades sociales y económicas, a partir de la concepción de una red que articule nodos y entornos de convocatoria y potencial afluencia en la extensión del territorio provincial, contemplando los alcances económicos y sociales de la actividad turístico-recreativa.

La investigación se aborda a través del análisis de cuatro dimensiones de estudio: socio-espacial, socio-cultural, socio-económica y socio-institucional (Mantero, 2001). El tema a presentar de manera particular en el contexto de la investigación se centra en el análisis de la dimensión socio-institucional y hace referencia a la dinámica de las instituciones a partir del rol que desempeñan los actores socio-institucionales de los sectores público, privado o tercer sector social, articulados y coordinados para alcanzar el desarrollo del sector turístico-recreativo de una comunidad.

En este contexto adquiere importancia la tarea de gestión turística, que implica la formulación de una política y su correspondiente planificación, coordinación y articulación con otros organismos oficiales, fijación y aplicación de estándares para instalaciones y servicios turísticos, mercadotecnia, capacitación y concienciación, desarrollo del sector, búsqueda de alternativas ante situaciones de crisis, etc.

Una gestión eficiente requiere la participación de todos los actores socio- institucionales comprometidos con la actividad turística y recreativa. Se define como actor socio-institucional al conjunto de organizaciones de personas, que poseen una visión colectiva, cohesionada por la participación y por la movilización en torno a la consecución de sus objetivos (Boisier, 1995). De esta manera, es fundamental destacar la importancia de una acción conjunta y propiciar la generación de espacios de articulación que le permitan a los diferentes actores, ya sean del ámbito público, privado o representantes del tercer sector social, expresar sus opiniones y articular su accionar. El espacio de articulación reúne a cada actor socio-institucional desempeñando un rol específico y compartiendo una mirada común en beneficio del desarrollo real o potencial de la actividad turística y recreativa.

En este escenario, el sector público está representado por el Estado en sus distintas jurisdicciones y constituye el principal actor capaz de intervenir en el gerenciamiento de los recursos turísticos en forma eficiente y con un criterio sustentable. Bajo su responsabilidad se encuentra la definición de una política turística expresada a través de los organismos oficiales de turismo. Esta medida se puede concretar mediante una planificación que aspire ser sustentable y estratégica (Lickorish, 1994).

El sector privado está constituido por las instituciones relacionadas directa o indirectamente con la prestación de servicios turístico-recreativos. Pueden adoptar diferentes modelos de organización, ya sea a través de cámaras, asociaciones, uniones u otra expresión que denote un significado de acción conjunta. De esta manera, en el ámbito del sector privado se combinan diferentes intereses individuales de empresarios, comerciantes y prestadores de servicios en general, quienes actúan en forma independiente entre sí, con respecto a sus decisiones y accionar, pero al mismo tiempo existe una interdependencia que se manifiesta en la idea de servir a un destino común.

En este contexto de participación de los sectores público y privado, no debe olvidarse la presencia del tercer sector social. Si bien desde el marco normativo también tiene carácter privado (art. 33, inciso 1º del Código Civil Argentino), por la importancia que ha adquirido en las últimas décadas permite una consideración especial. Bajo esta denominación se agrupan organizaciones sin fines de lucro representantes de la sociedad civil, que modernamente adoptan la denominación de organizaciones no gubernamentales (ONG's).

Dentro de esta figura jurídica se encuentran las asociaciones comunitarias de convocación voluntaria, cuyo accionar se refleja a través de la influencia y presencia en defensa del bien común. El accionar comunitario implica un conocimiento profundo de la problemática y defensa del interés local, esta particularidad bien ejercida, se puede traducir en un valioso aporte para el desarrollo turístico.

El accionar de los tres sectores enunciados le confiere identidad a la dimensión socio-institucional. De esta manera, el espacio local-municipal se convierte en un ámbito de valoración, donde cada actor socio-institucional asume un rol específico y cumple diferentes funciones, tendiente a concebir políticas turísticas y recreativas congruentes en el territorio en estudio.

Para la selección de los centros urbanos se contempla la figura del municipio como unidad territorial mínima de información, sin perjuicio de la región plan entendida como entorno de atributos turísticos polarizada en cada centro urbano concebido como nodo de servicios urbanos y turísticos. El universo de estudio está constituido por los ciento treinta y cuatro partidos que integran el interior de la Provincia de Buenos Aires, exceptuando la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por su condición de territorio federal.

Se define una muestra de carácter no probabilística, intencional. Se utilizan como criterios de selección los partidos cuya población supere a los 25.000 habitantes, con potencialidad y/o incipiente actividad turístico-recreativa, expresada por los indicadores turísticos de atractividad, accesibilidad, aptitud y motricidad, reconociendo la entidad que asume la actividad turístico-recreativa en la gestión municipal a través de la formulación de políticas, presencia de plan estratégico, asociatividad de los actores socio-institucionales e inquietud de integración al desarrollo territorial a través de la participación en consorcios.

La recolección de datos primarios se realiza a partir del diseño de un cuestionario y se opta por la entrevista personal a informantes calificados vinculados con la problemática en los sectores de estudio para conocer su visión, funciones y posición con respecto al turismo y recreación, las prácticas de articulación más utilizadas y las dificultades que consideran como más importantes o recurrentes. Además, se analizan datos secundarios a través del relevamiento de documentación bibliográfica, consultas a sitios web de organismos públicos e instituciones del sector privado y del tercer sector social, así como también análisis de contenido de otras fuentes de información vinculadas con el marco normativo de jurisdicción nacional, provincial y municipal.

Los actores socio-institucionales en la gestión del turismo

El turismo es una actividad que implica desplazamiento y genera un consumo en el lugar de destino (McIntosh, 2001). Para lograr satisfacer las necesidades de la demanda se requiere un conjunto de facilidades instaladas sobre la base de bienes físicos, que actúan como soporte de la actividad y constituyen los elementos básicos del sistema turístico.

Un lugar puede ser potencialmente atractivo, pero carecer de oportunidad turística si no está acompañado por una gama de servicios que le otorguen accesibilidad y aptitud. La puesta en valor de un recurso no solo implica el equipamiento y la infraestructura necesarios para la prestación de servicios, sino que además requiere la disposición o vocación política de los actores para realizar las transformaciones que originan los servicios y permiten el acceso al lugar. En este proceso el liderazgo municipal es clave, dado que la disposición política permite reivindicar el territorio y al mismo tiempo estimular a los emprendedores e innovadores.

El ámbito de trabajo en la comunidad local es concreto y tangible, se planifica, diseña, gestiona y controla. Lo local presenta valores de especificidad y sentido de diferencialidad, porque posee caracteres o peculiaridades que lo hacen irreplicable y con amplias posibilidades de atracción turístico-recreativas siempre y cuando se realice una planificación adecuada de la actividad (OMT, 1999)

La viabilidad política de la planificación, desde una perspectiva socio-institucional, permite plantear el concepto de superestructura turística integrada por los organismos del sector público y por agrupaciones de empresas creadas para representar y defender los intereses de los particulares originando el sector privado (Boullón, 1985). En una concepción más moderna, se incorpora el accionar de las organizaciones representativas del tercer sector social. En el ámbito local, la cuestión turística se incluye en el desarrollo urbano y se vincula estrechamente con la dinámica de un colectivo social donde se entrelazan múltiples actores socio-institucionales, cuyas relaciones se establecen temporalmente y sus estrategias transitan una escala local que puede trascender a un ámbito regional o nacional.

El concepto de actor social toma vigencia en el nuevo paradigma de la planificación. En oposición al enfoque tradicional, actualmente la planificación se plantea como un proceso político-técnico, articulado, concertado y participativo de gestión social planificada con proyectos particulares integrados. Se reconoce la participación de los actores involucrados según sus diversos intereses, recursos, comportamiento, grado de poder, interacciones, etc (Robirosa, 1996).

El actor local es un agente político, económico, social y cultural que impulsa situaciones tendientes a capitalizar las potencialidades locales, asumiendo un rol activo en el acompañamiento del proceso de desarrollo urbano. Ligados al proceso de toma de decisiones (gobierno local o agencias de administración central), a la búsqueda de beneficios (las empresas), a la reproducción de las condiciones de vida (organizaciones sociales) o a la intervención técnica (universidades, institutos, colegios), el peso de cada actor es cambiante en el transcurso de un proceso de ordenación y participación (Erbiti, 2001).

En este sentido, para alcanzar una aproximación integral de los aportes del turismo y la recreación al desarrollo local y su correspondiente gestión, es necesario observar a quiénes toman las decisiones, analizar sus puntos de vista, métodos, racionalidades y tenacidad aplicada en la defensa de sus proyectos. El discurso y las estrategias se sustentan bajo una racionalidad y un conjunto de acciones políticas donde se entrelazan los intereses del Estado y de la comunidad, los agentes públicos y privados, verificando áreas de influencia de los diferentes actores sociales y una tensión permanente entre la coherencia técnica y política.

De esta manera, los organismos públicos de turismo con diferente ámbito de actuación, los sectores empresariales representados a través de sus cámaras u organizaciones vinculados en forma directa o indirecta con la actividad turístico-recreativa y los grupos de individuos organizados representantes del tercer sector social deben actuar siguiendo principios éticos de respeto a la cultura y al medio ambiente de la zona receptora, a su economía y forma tradicional de vida, a su comunidad, a sus líderes y a su configuración política.

- **Del Sector Público**

Está representado por el organismo municipal encargado de la gestión del turismo. Su estudio se plantea a través de la identificación del organismo público turístico, analizando las variables estructura organizacional, funciones y articulación.

La estructura organizacional remite a una cuestión de orden administrativa y política, donde el sector turístico puede asumir distintas jerarquías, grado de centralización o descentralización y estar inserto en diferentes áreas de gestión. La jerarquía refleja el nivel que asume el organismo público de turismo en el organigrama municipal y al mismo tiempo permite visualizar el grado de centralización o descentralización, dependiendo de la figura orgánico funcional que adopte la estructura administrativa. El área de gestión podrá ser específica exclusiva, compartida o integrada a otros sectores económicos. La primera situación evidenciará especial interés del poder político para incluir la cuestión turística-recreativa en las áreas de gestión; en cambio cuando el turismo se presenta en forma integrada con otras áreas de gestión, indicará una dependencia funcional con otras actividades económicas o áreas de gestión.

La estructura organizacional se analiza a través de los rasgos político-técnico-administrativos contemplando los objetivos del organismo; perfil profesional del funcionario a cargo del área y personal del sector; así como también cantidad y naturaleza del personal asignado (planta permanente, transitoria o contratada).

Se analizan las funciones vinculadas con la actividad turístico-recreativa del organismo oficial, que pueden resultar comunes entre sí y corresponderse con otros ámbitos jurisdiccionales. Entre ellas se destacan (Boullón, 1990):

1. Información: publicación y difusión de datos sobre atractivos y servicios turísticos, brindada en forma directa o indirecta a los turistas.
2. Facilitación: disposiciones, reglamentos, acuerdos y cualquier otro tipo de medidas dispuestas por los organismos públicos, tendientes a agilizar el ingreso, desplazamiento y egreso de los turistas y sus equipajes, así como a contribuir a incrementar el consumo de los servicios turísticos disponibles.
3. Promoción: publicidad, relaciones públicas institucionales y asistencia a eventos de comercialización para difundir los productos turísticos y acompañar campañas similares a cargo de la actividad privada, con la finalidad de estimular la demanda en los centros emisores.
4. Fomento de inversiones: a través de estudios técnicos, investigaciones, publicaciones, reglamentos, exenciones impositivas, créditos y disposiciones similares, establecidas por el sector público para promover la participación de la inversión privada en el desarrollo de la planta prestadora de servicios turísticos.
5. Contralor de servicios: realización y actualización del registro de prestadores de servicios turísticos, categorización y jerarquización, vigilancia del cumplimiento de requisitos acordes con la calidad del servicio ofrecido.
6. Capacitación: programas y acciones puntuales destinados a identificar y satisfacer necesidades de formación, perfeccionamiento o especialización, dirigidas tanto para el personal como para los empresarios del sector turístico.
7. Asistencia técnica: intervención de equipos especializados pertenecientes a organismos oficiales, para resolver problemas técnicos concretos que afectan el

- funcionamiento de algún sector de la empresa privada o de alguna parte del espacio turístico.
8. Planificación e investigación: vinculado con la asistencia técnica, es el resultado de un equipo de trabajo especializado, para definir las metas de desarrollo del sector y las estrategias, programas y acciones que conduzcan a su cumplimiento. Alcanza la definición de medidas para explotar y preservar los atractivos turísticos, racionalizar el crecimiento de la planta turística, promover el desarrollo armónico del espacio turístico e incrementar la demanda.
 9. Administración de servicios: acciones oficiales orientadas a operar los servicios turísticos que dependen de su jurisdicción.
 10. Recreación: servicios públicos destinados a la población local o turística, para el uso y disfrute de su tiempo libre.
 11. Recaudación: atribución para establecer imposiciones, tributos y otros aportes del sector privado para conformar los recursos económicos del sector oficial.

El listado de tareas enunciado comprende las funciones más frecuentes que debe llevar a cabo el municipio en cuestiones turísticas. Independientemente del número de habitantes, la dotación de personal que se desempeña en el organismo municipal y las características políticas que pueden sumar o restar poder de decisión, el funcionamiento turístico-recreativo del municipio requiere que las tareas descritas se incluyan en su plan de acción.

Tanto en aquellos municipios cuya estructura organizacional contempla la figura de un Ente descentralizado y especializado en turismo, como en otros partidos donde la cuestión turística se inserta en un área de gestión no específica y que asume un rango jerárquico inferior representado por una jefatura u oficina, los requerimientos del sector turístico tienen las mismas necesidades técnicas.

- ***Del Sector Privado***

El estudio del sector privado se plantea a través de la identificación de los prestadores de servicios turísticos y otros servicios relacionados con la actividad turístico-recreativa, agrupados adoptando la figura jurídica de cámaras empresariales, instituciones, asociaciones o reuniones de empresarios que se denominen con terminología similar, cuyo principal objetivo es la defensa de los intereses del sector que representan. El sector privado se analizará a través de las siguientes variables: tipología institucional, carácter asociativo, tamaño, alcance territorial, organización interna, actividades, proyectos, vinculación, percepción del sector turístico y articulación privado-pública, privado-privado. Entre sus funciones se analiza (OMT, 1999):

- Representación de los asociados en consejos o comisiones de turismo y recreación.
- Formulación de recomendaciones consensuadas con la administración turística sobre mejoras a implementar en el sector turístico-recreativo.
- Realización de investigaciones sobre la temática de interés específico.
- Creación de un foro de debate y solución de problemas comunes a las empresas del sector que representan.
- Facilitación de los medios para alcanzar una mayor formación de la fuerza laboral de las empresas asociadas.
- Fijación y vigilancia de estándares adecuados para instalaciones y servicios de sus miembros, sancionando a los que se alejen de la normativa vigente.
- Patrocinio de acontecimientos especiales, por sí mismas o en cooperación con las administraciones turístico-recreativas.

- Participación en la promoción de un turismo sostenible practicado por las empresas turístico-recreativas.
- ***Del Tercer Sector Social***

El estudio del tercer sector social se plantea a través de la identificación de las agrupaciones representantes de la sociedad civil, que actúan de manera formal o informal en cuestiones vinculadas con temáticas turístico-recreativas. Se analiza con un esquema similar al planteado para el sector privado variando la tipología institucional y sus funciones:

- Defensa del medio ambiente y protección de los escenarios prístinos de flora y fauna, a través de proyectos de conservación y desarrollo basados en la comunidad brindando fuerte apoyo al turismo sostenible.
- Preservación de cuestiones étnicas y del espacio público.
- Defensa de los derechos de los consumidores y calidad vida de la comunidad.
- Producción de servicios sociales, esparcimiento, deportes, cultura, educación, salud.
- Comunicación de intereses sectoriales (empresariales, sindicales, profesionales)

Apreciaciones preliminares

La integración y articulación de los actores socio-institucionales es esencial para lograr el desarrollo sostenible del turismo y la recreación, y por ende, mejorar la calidad de vida de la comunidad. En este sentido, la administración local debe tomar la iniciativa para propiciar la colaboración del sector privado y al mismo tiempo generar los mecanismos y espacios de articulación apropiados para lograr una interacción eficaz.

La dimensión socio-institucional es un componente primordial en la planificación del desarrollo turístico y recreativo. Para aspirar a un resultado positivo se requiere la formulación de políticas adecuadas y al mismo tiempo, capacidad política de implementación. El éxito o fracaso dependerá de los esfuerzos de su aplicación, siendo fundamental mantener una estrecha cooperación y coordinación entre los diferentes sectores durante el proceso de planificación y ejecución.

La realidad turístico-recreativa de cada partido incide en la estructura organizacional adoptada. Algunos centros urbanos poseen recursos turísticos, sin perjuicio de constituirse en lugar de origen de paseos y excursiones para acceder a recursos de interés de sus adyacencias, concentrando la presencia de los turistas. En cambio, otros centros actúan simplemente como un lugar de tránsito y sirven para que los turistas se desplacen de un centro hacia otro. De tal manera, a partir de la presencia de centros urbanos que poseen características turístico-recreacionales atrayentes y pasibles de ser convocantes, es posible plantear escenarios potenciales para generar la afluencia turística.

Se aspira integrar el territorio interior bonaerense a través de una red turístico-recreacional, que rescate la importancia de la gestión turística a partir del rol de los actores socio-institucionales y del análisis de los recursos naturales, culturales, económicos de una comunidad, sumados en su conjunto, capaz de transformar a la ciudad en un destino turístico, o bien, por su proximidad geográfica integrarla a la oferta turística de la región que la comprende.

Bibliografía

- ACERENZA, Miguel Ángel (1991), *Administración del Turismo. Conceptualización y Organización. Volumen 1*. Ed. Trillas, México.
- BOISIER, Sergio, LIRA, Luis, QUIROGA, Bolívar, ZURITA, Gladis y ROJAS, Claudio (1995), *Sociedad Civil, Actores Sociales y Desarrollo Regional*. ILPES-CEPAL, Chile.
- BOULLÓN, Roberto (1985), *Planificación del Espacio Turístico*. Ed. Trillas, México.
- BOULLÓN, Roberto (1990), *Los Municipios Turístico*. Ed. Trillas, México.
- ERBITI, Cecilia (2001), *Fortalecimiento de la gestión municipal como oportunidad para el desarrollo local sustentable: el caso de Tandil*. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Buenos Aires.
- LICKORISH, Leonard J. (1994), *Desarrollo de Destinos Turísticos, Políticas y Perspectivas*. Ed. Diana, México.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto (1996), *Metodología de la Investigación*. Ed. Mc Graw Hill, México.
- MANTERO, Juan Carlos (2001), *Centros Urbanos Bonaerenses: Red Turístico - Recreacional*. Revista APORTES y Transferencias, Año 5 vol 1. CIT UNMdP. Mar del Plata.
- McINTOSH, Robert; GOELDNER, Charles y RITCHIE, Brent (2001), *TURISMO Planeación, Administración y Perspectivas*. Ed. Limusa Wiley, México.
- MINTZBERG, Henry (1998), *Diseño de Organizaciones Eficientes*. Ed. Ateneo, Buenos Aires.
- OMT (1999 b), *Agenda para Planificadores Locales: Turismo Sostenible y Gestión Municipal. Edición para América Latina y el Caribe*. OMT, Madrid, España.
- ROBIROSA, Mario (1996), *Organización y Gestión Comunitaria*. Centro de Investigaciones Ambientales de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- TAUBER, Fernando (1999), *Municipio y Desarrollo, el nuevo desafío*. Ed. de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- Subsecretaría de Turismo (2000), *Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico de la Provincia de Buenos Aires 2.000 - 2.003* – Gobierno de la Provincia de Buenos Aires – Ministerio de Producción.