

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 DEL TERCER SECTOR EN LA GOBERNANZA TURÍSTICA: EL CASO DE LA ZONA PUERTO DE LA CIUDAD DE MAR DEL PLATA

Mariangel Cacciutto mcacciutto@hotmail.com

Bernarda Barbini barbinibernarda2@gmail.com

Grupo Turismo y Sociedad. Centro de Investigaciones Económicas y Sociales.

Universidad Nacional de Mar del Plata.

1. Introducción

Desde la consolidación del turismo masivo de sol y playa en la segunda mitad del siglo XX, asociado al paradigma modernizador del desarrollo, el estado y el sector privado han jugado un rol protagónico en su planificación y gestión. Esta asociatividad público - privada ha dependido en mayor o menor medida de la política implementada en cada país en particular, sea esta de corte neoliberal o intervencionista. Generalmente se trataba de políticas centralizadas en el estado nacional, el cual concebía al turismo como la panacea a los males del subdesarrollo.

Esta etapa, se caracteriza también por un relegamiento de las organizaciones del tercer sector, en tanto se consideraba a la comunidad como un factor de freno al desarrollo, sin embargo, con el nuevo paradigma alternativo de desarrollo local / desarrollo endógeno, vinculado a la planificación estratégica y al surgimiento de nuevas modalidades y formas de gestionar el turismo, éstas empezaron a cobrar protagonismo.

Ahora bien, muchos de los destinos turísticos masivos de sol y playa que se posicionaron a partir de entonces, se encuentran actualmente en la etapa de madurez de su ciclo de vida, enfrentándose al desafío de generar nuevos productos que permitan diversificar la oferta para poder hacer frente a la crisis que esta etapa conlleva. Todo esto en un contexto político social de descentralización de funciones tradicionalmente desempeñadas por el estado nacional hacia los municipios, que involucra a los actores locales en los procesos de cambio y reordenamiento del turismo, ahora entendido como estrategia de desarrollo local.

Es así como en este contexto de reivindicación de la escala local, entra en juego el concepto de gobernanza, entendido como un proceso en el cual el estado y las organizaciones privadas y sociales participan en conjunto en la definición del sentido y dirección de una sociedad. Este proceso implica, entre otras condiciones, la existencia de participación social y de asociatividad intra e inter áreas por parte de los actores implicados.

La gobernanza en el ámbito turístico conlleva la generación de políticas, programas y proyectos que involucren distintas áreas al interior del estado local directa e indirectamente vinculadas con el turismo, para la generación de vínculos entre éstas y el sector privado

asociado al turismo. A su vez, estas redes, necesarias para el funcionamiento del turismo en cualquier destino, deben enriquecerse con los lazos generados con el tercer sector, quien representa de una manera más directa los intereses de los residentes, entendidos como actores políticos con capacidad de intervenir en la realidad local y no en su visión pasiva de amables anfitriones.

Existe una creciente producción sobre la temática de gobernanza turística, en donde se reconoce la necesidad de la intervención del tercer sector en la toma de decisiones que atañen al desarrollo del turismo, muchas veces vinculadas a la generación de alternativas de diversificación de la oferta en destinos turísticos maduros. En este sentido, cabe destacar los estudios de gobernanza urbana (Connelly, 2007 y Mordue, 2007). Dredge (2004), por otra parte, plantea la importancia de la generación de redes entre el gobierno local, el sector privado y la comunidad; Kerimoglu y Ciraci (2008) indagan en diversas organizaciones del sector público, privado y comunitario de un destino turístico, diseñan un modelo de red de gobernanza y proponen la creación de una organización para que funcione a modo de nexo entre las mismas.

A nivel local, se destaca la investigación llevada a cabo por el grupo Turismo y Sociedad¹, que analizó la gobernanza turística en la ciudad de Mar del Plata, indagando en actores organizacionales estratégicos públicos y privados vinculados directa e indirectamente con el desarrollo turístico de la ciudad.

La presente ponencia, que toma a la mencionada investigación como antecedente, se propone indagar en los aspectos de gobernanza *Participación y Asociatividad Público – Privada*² en organizaciones del tercer sector actual y potencialmente vinculables al desarrollo turístico en la zona Puerto de la ciudad de Mar del Plata³.

Mar del Plata es un ejemplo de destino de sol y playa masivo y estacional que se encuentra en la actualidad implementando políticas de diversificación. La zona Puerto ha sido seleccionada por presentar características diferenciales con respecto a otras zonas de la ciudad, dadas por la presencia de una comunidad con una fuerte identidad barrial y la existencia de atractivos turísticos que la convierten en uno de los espacios recreativos más importantes que ofrece Mar del Plata al visitante fuera de la playa, asociados a la presencia del puerto operativo, el centro gastronómico y la Gruta de Lourdes.

2. Desarrollo Local y gobernanza

Los nuevos enfoques sobre el desarrollo (paradigma alternativo) consideran tanto la existencia de un proceso de crecimiento y acumulación de recursos como la satisfacción de las necesidades básicas de la población y la participación y consecución de los objetivos a los que aspira la sociedad local, considerándose este proceso como esencialmente

¹ Denominada "Gobernanza turística y desarrollo local: Mar del Plata frente a estrategias de reconversión incluyentes". Dirección: Mg. Bernarda Barbini. Centro de Investigaciones Económicas y Sociales. FCEyS. UNMdP. Periodo 2011-2012

² En este sentido, las organizaciones del tercer sector, formarían parte del ámbito privado entendido en sentido amplio, como aquel distinto al sector público gubernamental, pero a su vez diverso en sus lógicas al sector privado mercantil.

³ Esta ponencia constituye un avance de resultados de la tesis en curso "Gobernanza turística y desarrollo local: El caso de la zona Puerto de la ciudad de Mar del Plata". Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Nacional de Quilmes.

endógeno, es decir, basado en las capacidades locales de activación de procesos de cambio.

El desarrollo puede ser analizado desde una aproximación centrada en la sociedad y las categorías de actor y relaciones, que entiende que el desempeño político institucional de las sociedades es clave del desarrollo. Esta dimensión socio política centra la atención en el problema de la gobernanza del proceso de desarrollo y reconoce que la diferencia en el desarrollo de los pueblos está dada por su capacidad de acción colectiva.

La *gobernanza* se entiende como un proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos y del modo como se distribuirán los costos y beneficios no es exclusiva del gobierno, sino que es producto de la deliberación conjunta entre éste y las organizaciones privadas y sociales, los cuales juegan roles diversos según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales (Aguilar Villanueva, 2007)

Este autor considera que el enfoque de gobernanza es *post gubernamental* y apunta a la necesidad de un nuevo proceso directivo de la sociedad, socialmente definido, cuyo supuesto básico es que el gobierno constituye un agente de dirección necesario pero insuficiente, por lo que se requieren capacidades sociales para dirigir la sociedad. Así, la gobernanza sería *el paso de un centro a un sistema de gobierno, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales* (Aguilar, 2007, p. 9).

En concordancia con lo anterior y desde una perspectiva social, Kooiman (2004) introduce el concepto de *gobernanza interactiva*, ampliando la visión de la gobernanza al dejar de lado la orientación estrictamente gubernamental y concebirla como un fenómeno social que implica interacciones entre el gobierno y la sociedad civil. Las interacciones son acciones que se relacionan entre sí (nivel de acción), en un contexto material y socio cultural determinado (nivel estructural).

De este modo, gobernar desde una perspectiva de interacción permite atravesar los límites entre entidades separadas (gobernantes y gobernados) y centrarse en las interacciones trans-límite que se dan entre ellos:

... la frontera entre las responsabilidades públicas y privadas se convierte en un objeto de interacción (...) ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados. Ningún actor tiene una perspectiva suficiente para utilizar eficientemente los instrumentos necesarios. (Kooiman, op. Cit., p.175).

En cuanto a la relación entre gobernanza y turismo, Bustos Cara plantea:

El turismo se encuentra en una fase de desarrollo que demanda cada vez más condiciones de desarrollo social integrado (...) que induce a reorientar su análisis en términos de gobernanza, como forma de articulación de la acción pública, la acción privada y la acción colectiva (Bustos Cara, 2008, p. 96).

Por su parte, Velasco González (2008) avanza en este sentido al desarrollar el concepto de *gobernanza turística* en referencia a aquellos procesos de decisión público-privados que mejoran la gestión de los conflictos generados por el turismo en un determinado destino. A su vez, afirma que el turismo es un ámbito adecuado para observar la dinámica de la gobernanza, en tanto requiere de la colaboración de los sectores público y privado, así como también de las sociedades receptoras (es decir, la sociedad civil); según la autora, esto se debe a que el turismo es particularmente transversal, es decir, implica la concurrencia de actores con lógicas independientes y contradictorias.

La gobernanza presenta diversas dimensiones de análisis⁴, no obstante, a los efectos del presente estudio, se tomarán en consideración la *Participación Social* y la *Asociatividad Público - Privada* por considerarse las más significativas para un estudio centrado en el tercer sector. La participación social se refiere a una relación y una práctica social política que se produce en un espacio de encuentro e intercambio entre actores en la esfera pública y ejerce incidencia en el contexto y en los sujetos (Rosenfeld, 2005).

Para analizar la participación se tiene en cuenta la tipología propuesta por el PNUD (citada en Milaleo y Valdéz, 2004), en la cual, en función del grado de involucramiento de los actores (stakeholders) en la toma de decisiones, se establecen los niveles de *manipulación, información, consulta, construcción de consensos, toma de decisiones, responsabilidades compartidas, alianzas (partnerships) y autogestión*, en una gradiente que va de menor a mayor participación.

La asociatividad se trata de un acto voluntario que genera un *nosotros* y un nivel identitario al momento de cooperar en el cumplimiento de un objetivo o necesidad convocante (Aguirre y Pinto, 2006). Whittingham (2002), por su parte, habla de *interacción estado – ciudadanos – organizaciones no gubernamentales* como asociado a la participación, que implica la existencia de esfuerzos de cooperación entre el gobierno local, los ciudadanos y las organizaciones del tercer sector y la existencia y alcance de proyectos que son el resultado de dichos esfuerzos cooperativos.

3. El tercer sector en la gobernanza turística

El tercer sector es concebido por Donati y Colozzi (2004) como un modo de *hacer sociedad* distinto a la esfera del estado y del mercado. El mismo emerge por dos razones fundamentales: porque expresa relaciones “*sui generis*” de las cuales la esfera cívica tiene una necesidad creciente y porque genera esferas sociales inéditas que producen una nueva diferenciación social.

Cabe destacar que en los pocos casos en que el tercer sector ha sido estudiado, se lo ha concebido como una simple ayuda al estado y al mercado o como una forma de compensación de los problemas sociales que en definitiva debieran ser resueltos por dichos

⁴ Para ampliar, ver Whittingham, M. V. (2005). Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza, *Reforma y Democracia* (33), 1 – 15; Velasco González, M. (Mayo, 2008). Gestión de destinos: ¿Gobernabilidad del turismo o gobernanza del turismo? En J. F Valls (Dirección) *Apuestas Público – Privadas para la Gestión del Turismo*, XVII Simposio Internacional de Turismo y Ocio, ESADE, Barcelona, España.

subsistemas. Sin embargo el tercer sector puede ser entendido como productor de la inclusión social capaz de reforzar el ligamen social (Donati y Colozzi, 2006), siendo este ligamen -o capital social- la base de los procesos de gobernanza.

Capalbo (2007), lo considera como un sistema institucional en conformación, que es expresión de una conciencia social emergente que se caracteriza por una lógica del “don”⁵. A su vez, coincide en su exposición teórica con Donati y Colozzi (Op. Cit.), al plantear que el fenómeno de las organizaciones comunitarias⁶ posee una naturaleza *aún no visibilizada ni plenamente manifiesta, de una profundidad, potencialidad y trascendencia enormemente superior a la del “sector privado” e incluso a la del gubernamental* (p. 37); y que más que herederas de las funciones del estado, son creadoras de “nuevas sinergias”⁷ a través de la participación comunitaria.

Teniendo en cuenta el análisis de Guarín y Vivas (2013)⁸, estas organizaciones presentan algunas características que las diferencian del sector estatal y del sector privado, a saber: respecto de los fines, persiguen el bien común y no el lucro; respecto de la ideología, son apartidarias, heterogéneas y plurales; respecto de la organización, son autónomas, procuran una organización horizontal y son autogobernadas por sus miembros; y respecto de la participación, son abiertas, inclusivas y voluntarias.

La clasificación de las organizaciones del tercer sector es un tema bastante controversial, ya que no hay unanimidad al respecto. En este sentido, es adecuado volver a citar a Guarín y Vivas, en tanto han realizado un trabajo de síntesis de autores especializados en la temática, destacando que las clasificaciones varían en función de sus áreas de trabajo, sus medios y objetivos, sus lógicas de acción, sus temas y pertenencias sociales, la existencia de leyes que las amparen, su estructura de trabajo, su configuración a partir de la estructura social o su capacidad operativa y de gestión.

Filmus y otros (1997) plantean que a finales del s. XX surgieron nuevas formas de acción colectiva que se desarrollaron por fuera del espacio de la política, cuyos objetivos son de promoción, desarrollo y defensa de intereses puntuales. Sin embargo, aclara que el fenómeno de las organizaciones sociales en Argentina nació con dicho siglo, con la conformación de sindicatos, clubes de barrio, bibliotecas populares, asociaciones vecinales y de fomento, etc.

En cuanto a las problemáticas específicas del tercer sector, Guarín y Vivas (Op. Cit.) consideran como carencias básicas, la articulación con agencias estatales, las vías de participación entre la sociedad civil y el Estado, las fuentes de financiamiento, la disponibilidad de tecnología e infraestructura, las dificultades en el acceso a la información pública y la carencia de apoyo de las autoridades.

⁵ Es decir, una lógica que supera la racionalidad instrumental y la visión materialista del hombre y de la sociedad.

⁶ El autor evita utilizar el término tercer sector por considerarlo inapropiado para definir este nuevo fenómeno asociativo, distinto a la lógica mercantil y política, se refiere entonces a “Organizaciones Comunitarias” (OC’s)

⁷ Tomando como base la idea de “satisfactores sinérgicos” expuesta en Max Neef, M., Elizalde, A. y Hoppenhayn, M. (1991). Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro. Santiago de Chile: CEPATUR.

⁸ Las autoras se refieren al tercer sector como OSC’s, es decir Organizaciones de la Sociedad Civil.

4. Aspectos Metodológicos

En lo que respecta a la estrategia metodológica implementada, se trata de un estudio con un enfoque cualitativo dado que se requiere indagar la subjetividad de actores organizacionales estratégicos del tercer sector a partir de la descripción y análisis de sus lógicas de pensamiento y acción.

La técnica de recolección de datos empleada es la de entrevistas semi-estructuradas aplicadas a una muestra intencional cualitativa de veintidós actores organizacionales estratégicos del tercer sector, directa e indirectamente vinculados al desarrollo turístico - actual y potencial- de la zona Puerto de la ciudad de Mar del Plata, teniendo en cuenta dimensiones de análisis y aspectos de la gobernanza, específicamente la Participación social y la Asociatividad Público-Privada, bajo un criterio de investigación flexible.

A su vez, el estudio se ha enriquecido con la información secundaria que surge del proyecto de investigación sobre gobernanza turística en Mar del Plata previamente mencionado y de fuentes documentales tales como los informes del Plan Estratégico Mar del Plata (PEM) y otras fuentes facilitadas por las organizaciones analizadas.

5. El tercer sector en la zona Puerto de la ciudad de Mar del Plata

La presente descripción y diagnóstico surge a partir de los proyectos de investigación "Turismo y Desarrollo Local: Análisis del capital social cognitivo y estructural de la comunidad residente en la zona Puerto de Mar del Plata" y "Capital social, gobernanza y desarrollo turístico: el caso de la zona Puerto de la ciudad de Mar del Plata"⁹, que constituyen la base de la mencionada tesis.

Se han incluido en el análisis aquellas organizaciones de zona Puerto¹⁰ vinculadas a la conservación y difusión de la identidad y el patrimonio asociado a la cultura italiana y a la pesca; en segundo lugar, las organizaciones encargadas de promover eventos recreativos y deportivos y finalmente aquellas destinadas a la protección de espacios naturales de la zona, considerando que estas organizaciones están actual y/o potencialmente ligadas al desarrollo del turismo en dicho territorio.

Teniendo en cuenta distinción planteada en Filmus (Op. Cit.) entre organizaciones del tercer sector tradicionales (existentes desde inicios del siglo XX) y las de nueva generación (surgidas a finales de dicho siglo), en el primer grupo se identifican las comisiones organizadoras de festejos, los clubes sociales y deportivos y la sociedad de fomento, mientras que en el segundo grupo se incluyen a las asociaciones regionales italianas, a las organizaciones ambientalistas y al museo barrial.

Las organizaciones vinculadas a la identidad italiana

La zona Puerto de la ciudad de Mar del Plata se caracteriza por la presencia de asociaciones civiles vinculadas a la difusión de la identidad italiana. Estas organizaciones

⁹ Correspondientes a becas de investigación otorgadas por la Universidad Nacional de Mar del Plata.

¹⁰ Comprendida a los efectos del presente estudio, por el Puerto de Ultramar y el barrio adyacente homónimo, ubicado al sur de la ciudad y delimitado por Av. Juan B. Justo, Av. De los Trabajadores, Av. Vertiz y Av. Edison. Ver plano en Anexo.

surgieron en forma espontánea a partir de la necesidad de los inmigrantes que se asentaron en la zona de conservar sus raíces y mantener vivo el vínculo con su país de origen. Es así como surgieron instituciones tales como Casa d' Italia y las comisiones organizadoras de festejos en honor a los santos patronos (siendo las más dinámicas en la actualidad San Jorge, Santa María dellaScala y San Salvador). A su vez, existen otras más pequeñas que no han obtenido la personería jurídica y se mantienen en un ámbito más informal.

En la actualidad los descendientes de los primeros fundadores, siguen perteneciendo a las organizaciones con el fin de conservar los lazos que los unen a sus ancestros y mantener un reservorio de identidad propia en la zona, asumiendo su función como "un mandato" de sus predecesores. Se caracterizan por ser el último bastión de la identidad italiana en el territorio, a su vez son los principales actores a considerar en caso de implementar una política pública de desarrollo de la identidad cultural barrial marplatense en pos de un desarrollo turístico alternativo.

Capítulo aparte merecen las organizaciones que han surgido en la década de 1980 con el objetivo de dar cumplimiento a una ley italiana que obligaba a conformar en los territorios donde había presencia de IREs¹¹, asociaciones con personería jurídica para poder tramitar ciudadanías, gestionar elecciones políticas, girar fondos para proyectos de diverso tipo, entre otras cuestiones. Es así como en la zona Puerto surgieron la Asociación Regional Campana y la Unión Regional Siciliana.

Estas asociaciones han colaborado con el desarrollo barrial y el fomento de la identidad italiana de sus habitantes a través de la gestión de proyectos culturales y educativos y la organización de eventos sociales; a su vez, han brindado asistencia a la población de la zona más vulnerable a través de la generación de proyectos de ayuda social con fondos del gobierno italiano. Actualmente, se encuentran limitadas en sus funciones y actividades, debido al cese de fondos originado por la crisis económica europea, y a la escasa participación de jóvenes voluntarios. Más allá de la situación coyuntural actual, son las organizaciones más adecuadas para encauzar fondos para el desarrollo zonal provenientes de las regiones italianas y la Unión Europea, dados los contactos generados con organizaciones del sector público italiano.

En el año 2010 se conformó una nueva asociación vinculada a la italianidad denominada "Comissione per la Cultura Italiana". Su objetivo es promover la restauración de un edificio histórico del barrio para instalar allí el Museo de la Cultura Italiana. Esta organización surgió en estrecha colaboración con el gobierno local y si bien se ha avanzado en la convocatoria a proyectos de restauración del edificio, los avances están frenados por la ausencia de fondos. En caso de concretarse el proyecto, la organización tendría un importante protagonismo en el desarrollo turístico recreativo del barrio.

Finalmente, se puede incluir al Museo del Hombre del Puerto "Cleto Ciocchini", un museo que se desprende de la Sociedad de Fomento del barrio y que se encuentra gestionado y sostenido por una comisión integrada por vecinos, cuyo fin es difundir al visitante la historia y la identidad del trabajador portuario. A su vez posee una comisión académica integrada

¹¹ Italianos Residentes en el Extranjero.

por profesionales de distintas disciplinas, que se encarga de generar proyectos para la conservación del patrimonio portuense y el desarrollo turístico de la zona. Sin duda que es una organización referente en lo que respecta a la historia del lugar y su accionar ha sido fundamental en la generación de lazos y puentes entre organizaciones de la zona y el sector público local, con diversos resultados.

Las asociaciones vinculadas a la organización de eventos recreativos y deportivos

La sociedad de Fomento del Barrio Puerto no se encuentra directamente vinculada al turismo en su incumbencia por responder a necesidades propias del residente, pero sí indirectamente a través de la gestión de actividades recreativas junto al Ente Municipal de Turismo y la Secretaría de Cultura, lo que constituye un modo de descentralizar la oferta recreativa urbana y generar mayor atraktividad turística en los barrios, toda vez que favorece el acceso del residente al esparcimiento.

En este sentido, la Sociedad de Fomento colabora con el Club Talleres en la organización del Carnaval del Puerto, en el marco del programa Carnavales Marplatenses del Emtur. El festejo del carnaval en el club Talleres era un evento clásico a mediados del siglo pasado pero con el correr de las décadas cayó en el olvido; gracias a la iniciativa del sector público local y a la gestión de los dirigentes actuales del club y la asociación de fomento, el evento pudo ser reorganizado.

Con respecto al club Náutico, sus instalaciones son utilizadas por turistas en temporada estival y a su vez su presencia en la zona es estratégica para el desarrollo de eventos deportivos, una de las opciones a las que apunta el municipio para generar flujos de visitantes durante todo el año.

Es importante mencionar la labor de la “Comisión Organizadora de Actos Culturales José Ibañez”, que tras veinte años de labor en la organización de la Fiesta Provincial de Mar del Plata, la cual nucleaba en el barrio Puerto a distintas organizaciones barriales de la ciudad, ha debido interrumpir su funcionamiento por falta de recursos para su financiamiento.

Otra organización vinculada a la organización de eventos es la “Asociación Amigos de la Calle 12 de octubre”. La calle 12 de octubre constituye la arteria comercial del barrio Puerto y si bien a mediados del siglo pasado dicho espacio fue comercialmente muy dinámico y atractivo tanto para los habitantes del barrio como para los turistas, con el correr de las décadas se fue desvitalizando. Actualmente, ha sido seleccionado como uno de los “Centros Comerciales a Cielo Abierto” de la ciudad, en el marco del Programa del BID¹² de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES)¹³; esto favorece la concreción de proyectos de intervención urbana que en teoría le devolverían la atraktividad y vitalidad originarias.

Las organizaciones ambientalistas

La Fundación Reserva Natural Puerto Mar del Plata surgió en el año 1987, con el objetivo de preservar el espacio natural costero ubicado en la zona comprendida entre el puerto

¹² Banco Interamericano de Desarrollo.

¹³ ICES es un programa de asistencia técnica del BID que busca ayudar a ciudades intermedias de América Latina y el Caribe en la identificación, priorización y estructuración de proyectos para mejorar su sostenibilidad ambiental, urbana y fiscal. Para mayor información: <http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/dando-respuesta-a-los-desafios-de-desarrollo-urbano-de-las-ciudades-emergentes.6690.html>

operativo y los balnearios de Punta Mogotes, sin embargo nunca fue reconocida formalmente como reserva a nivel provincial. En su carácter de reserva funciona como pulmón urbano, y además de poseer una gran riqueza faunística, es de suma importancia para la calidad de vida de los vecinos del Puerto, toda vez que constituye un atractivo turístico de la ciudad. En la actualidad, la organización ha sufrido los embates de un club de fútbol local que ha menguado progresivamente el espacio de reserva, sin que el sector público se movilice para frenarlo.

Ante la mencionada problemática, se constituyó la “Asamblea de Vecinos Autoconvocados Trabajando en Acciones para la Reserva” (A.V.A.T.A.R), la cual se ha encargado de gestionar acciones legales para frenar el avance del club sobre el espacio protegido, ante la inacción del sector público. Además, esta organización se encarga, junto a otras ONG ambientalistas de la ciudad, de realizar campañas de limpieza del espacio costero de la ciudad.

6. Problemáticas del tercer sector en la zona objeto de estudio

Antes de comenzar con el análisis de las categorías de gobernanza incluidas en la ponencia, se considera relevante plantear algunas problemáticas del tercer sector de la zona objeto de estudio, teniendo en cuenta la información surgida de las entrevistas realizadas en el marco de los proyectos de investigación previamente citados. Es importante destacar se han identificado similares problemáticas a las planteadas por Guarín y Vivas (Op. Cit.) y las mismas afectan las condiciones para la gobernanza.

En lo que respecta a las organizaciones analizadas, aquellas vinculadas a la italianidad poseen una fragmentación considerable, originada por la necesidad de crear organizaciones regionales y acentuada por la confrontación de intereses y el escaso nivel de resolución de conflictos. El hecho de que existan múltiples asociaciones con escasa vinculación entre sí, hace que la comunidad italiana, de gran peso en el territorio, se debilite en su capacidad de interacción con otros sectores, tal como plantea uno de los entrevistados:

...a veces vos estás en una asociación, surge una discusión, te peleás y formás otra institución de la misma región...qué sentido tiene? Ahora hay que unirse...

...vemos que las ONG´s, nosotros incluidos, trabajamos en forma individual y encasillados en nuestro lugar de acción, y a veces nos cuesta relacionarnos con otras ONG´s por ignorancia o por falta de programación...

Otra problemática identificada es la ineficiencia en el funcionamiento de las organizaciones por el tamaño de las mismas, la ausencia de personal capacitado y la carencia de tecnología; en este sentido los entrevistados plantean como estrategias de solución el profesionalismo, la capacitación y el compromiso.

La única mirada a futuro es capacitarse, achicarse y comprometerse, porque es más fácil llevar adelante una asociación más chica... gente que sí se comprometa, que sean profesionales... que sepan lo que es una computadora...

Por otro lado, se reconocen como problemáticas específicas, las limitaciones del trabajo voluntario y la falta de apertura a nuevos integrantes:

Ahora la realidad es que la gente tiene que salir a trabajar, y eso le quita el tiempo al voluntariado...

Muchas veces no quieren que incorporen gente, no quieren que haya nuevos socios... porque cuando vos abris una asociación tenés que empezar a escuchar la opinión de otra gente, que no siempre coincide con la tuya...

Se considera fundamental la participación de jóvenes, en tanto los integrantes más antiguos son en general pescadores cuyas características laborales les impide tener la participación necesaria:

...es gente mayor, gente de pesca... que se levanta muy temprano a la mañana, que hoy saben si salen o si no salen a pescar... yo creo que están para acompañar... pero se necesitan motores que impulsen (...) en la participación de jóvenes está el futuro de las instituciones, que aporten su juventud, que aprendan de los mayores...

Finalmente, se plantea que existen diversas ONG proponiendo las mismas acciones, por lo que se considera que el estado tendría que intervenir para conocer la labor de las ONG de la ciudad y aunar fuerzas de trabajo,

7. Análisis de Participación Social y Asociatividad Público- Privada como componentes de la gobernanza

Acerca de la Participación Social

Las organizaciones vinculadas a la conservación y difusión de la identidad italiana coinciden en señalar la ausencia de instancias de participación promovidas por el sector público, más allá de la llegada individual que pueden tener algunos miembros de la comunidad italiana con mayor poder político o económico (funcionarios políticos italianos y empresarios).

Este grupo, por ser el de más antiguo arraigo en el lugar, subraya además, el histórico abandono de la zona por parte del sector público -a excepción de los momentos previos a las elecciones- y la necesidad de autonomía administrativa para dar solución a esta problemática.

Mirá, ellos hacen ver que te escuchan, que te atienden, pero no te dan nada, no te solucionan nada (...) pero no es solamente este gobierno, todos los gobiernos que han pasado, vienen nada más que para las elecciones, cuando les das el voto desaparecen, si te he visto no me acuerdo...

Pero lamentablemente los intendentes, de diferente signo político, nunca le dieron la importancia que realmente tiene que tener, por eso yo creo que hay que elegir un delegado. Que los propios vecinos elijan quién es el delegado municipal del Puerto...

Las organizaciones vinculadas a eventos deportivos y recreativos también coinciden en señalar la falta de convocatoria por parte del sector público, más allá de algunas cuestiones

puntuales que se caracterizan sobre todo por la *información* y la *consulta* acerca de programas recreativos y deportivos propuestos por el Ente Municipal de Turismo y/o el Ente Municipal de Deportes.

No, nosotros nunca nos sentimos incluidos, más allá de que teníamos una asociación sin fines de lucro que llevaba adelante algo muy importante en el Puerto... no nos tenían en cuenta en la participación en la mesa de negociaciones del Emtur...

...tenemos llegada con el Emder, de hecho se están haciendo estas charlas en los distintos clubes... para tratar la problemática de los clubes en general en nuestra ciudad y tratar de mejorar las relaciones entre el ente municipal y las entidades barriales que tienen distintas problemáticas...

Con respecto a las organizaciones ambientalistas, se dio una instancia de convocatoria desde el estado local a través de la Dirección de ONG's, sin embargo, ésta iniciativa no fue sostenida en el tiempo y el entrevistado percibe un escaso conocimiento del estado local acerca del funcionamiento de las organizaciones del tercer sector de la ciudad:

Había una organización nacional que se encargaba del contacto entre ONG's y el Estado, vinieron a Mar del Plata, fui a una reunión pero no pasó nada... la teoría era bárbara, era para acercar... había ONG's en Mar del Plata que superponían las acciones... habían notado que el Estado no tenía ni idea que había ONG's trabajando en algunas áreas...

En definitiva su opinión no difiere a la de las organizaciones previamente citadas aunque la misma se ve agravada por la falta de consideración del sector público local a la problemática de la Reserva. Además, la falta de participación es asociada a la ausencia de políticas turísticas.

En absoluto [somos convocados a participar]... si hubiera una política de desarrollo del turismo. Si hubiera una política de desarrollo del turismo ambiental, se podrían haber llamado a distintas ONG's, haber organizado con turismo rural, avistaje de aves, pero al no haber una política, obviamente quedan un montón de espacios sin desarrollar.

En procesos de consulta no hemos sido incluidos, por lo que tengo entendido, ni nosotros ni ninguna ONG relacionada con lo ambiental, han tenido ningún tipo de consulta...

Acerca de la Asociatividad Público - Privada

La asociatividad, se analiza en la interacción tercer sector-sector público y tercer sector-sector privado. Los entrevistados de las organizaciones del tercer sector vinculadas a la conservación y la difusión de la identidad italiana y pesquera, coinciden en señalar la inexistencia de asociatividad con el sector público. A su vez, en este aspecto vuelve a surgir una percepción de abandono por parte del municipio local y un desinterés con respecto a las cuestiones que atañen a la zona Puerto.

Mar del Plata nunca ha tenido una actitud fuerte con respecto al Puerto, porque pertenece a la provincia... con respecto al barrio fue un lugar no muy bien diagramado, no tenido en cuenta...

De todos modos, esta situación se ha modificado en cierta medida actualmente porque la actual gestión de la delegación municipal está llevando a cabo una estrategia de inclusividad y está tratando de generar asociatividad intersectorial para favorecer la concreción de programas y proyectos.

En aquellas organizaciones del tercer sector vinculadas a la organización de eventos recreativos / deportivos, se destaca la asociatividad con el sector público para la organización de un evento puntual (el carnaval barrial), pero más allá de esta cuestión, los entrevistados han dado ejemplos de intentos de asociatividad frustrados por el sector público:

...nosotros como institución del Puerto le solicitamos a la provincia de Buenos Aires, a través del consorcio portuario, un espacio de la playa del Puerto (...) para que nosotros podamos hacer un balneario y con los fondos que generamos en el verano seguir conteniendo chicos de la calle en invierno... nos negaron...

...con el tema de los carnavales por ejemplo... yo creo que es muy positivo lo que hicieron, la gestión actual del Emtur ... pero no le da mucho apoyo a los eventos que se puedan realizar en el Puerto. Vos fijate que se hace la fiesta de Mar del Plata, porque es una organización privada...

...yo he peregrinado por el tema de la fiesta en muchos lugares... diferentes entes de la municipalidad... y notas, y notas... tener que golpear las puertas una y otra vez... y llega un punto que te cansa...

El grupo de ONG's ambientalistas es el más crítico en cuanto a esta cuestión, estando su percepción agravada por la inacción del estado provincial ante el conflicto de la reserva. En este sentido, van más allá en su opinión y plantean que lejos de existir asociatividad, el tercer sector se encuentra tratando de salvar un espacio natural público sin ningún tipo de interés por parte del estado.

...¿por qué hay ONG's? es el hueco que está dejando el Estado... ¿por qué está la Fundación? [Reserva Natural Puerto] porque el Estado no se ocupa de ese espacio, si no estuviera la Fundación, ese espacio estaría asfaltado, no lo dudes, asfaltado...

La asociatividad con el sector privado presenta matices, algunas de las organizaciones del tercer sector se vinculan con el sector empresario pesquero portuario y con destacadas figuras del empresariado local de origen italiano e para poder difundir la cultura y tradición de su país.

El sector privado es la misma gente nuestra...nosotros enviamos invitaciones y programas de festejo a los medios, ellos lo anuncian por el diario, por la radio...

Hay colaboraciones del sector privado, puntualmente, para las fiestas...

También es de destacar la llegada que tienen algunas de estas organizaciones del tercer sector al empresariado italiano, teniendo en cuenta la participación estratégica de sus directivos en la política exterior italiana.

En las reuniones que tenemos con el intendente municipal, él confía que el empresariado, especialmente de origen italiano va a dar su apoyo... la idea es involucrar a las grandes empresas italianas [en la puesta en marcha de un Museo de la Cultura Italiana en la zona]...

Esta asociatividad, ligada sobre todo a la provisión de ayuda económica, ha permitido la concreción y difusión de festejos tradicionales, destacándose la compra a gran escala de fuegos de artificio, elemento que hace a la peculiaridad de los festejos en el Puerto.

Cabe destacar que algunos entrevistados han tenido una visión más crítica con respecto al empresariado pesquero, en tanto su aporte a la zona no es proporcional a los beneficios que de ésta recibe para su negocio, la pesca:

El empresariado del Puerto, y sobre todo el empresariado de la pesca, los poderosos de la pesca, poco les interesa el turismo, poco aportan al Puerto...

Por otro lado, la Fundación Reserva Natural Puerto se ha vinculado con los balnearios de Punta Mogotes y con la Asociación de Guías de Turismo de la ciudad, a través de convenios para realizar visitas guiadas. El entrevistado destaca, además, la desvinculación con el Consorcio Portuario Regional, un actor de gran importancia para el desarrollo turístico del Puerto.

...todos los contactos que tuvimos a través del Consorcio no fueron buenos sino todo lo contrario, el Consorcio no sólo no reconoce a la Reserva como tal sino que pretende que sobre la reserva avance el proyecto de desarrollo portuario y bueno...eso puede llegar a terminar como es Dock Sud...¹⁴

Es importante aclarar que si bien el Consorcio Portuario Regional es un actor organizacional estratégico relevante en el entorno analizado, la ausencia de contacto con la comunidad y sus organizaciones y su inacción generalizada en la planificación y gestión del turismo en el puerto operativo, impide la concreción de un proceso de gobernanza turística en la zona¹⁵.

8. Conclusiones y reflexiones

La zona Puerto de la ciudad de Mar del Plata se caracteriza por la presencia de diversas organizaciones del tercer sector que se constituyen en actores relevantes a tener en cuenta para la puesta en marcha de un proceso de desarrollo turístico en la zona, en tanto son las encargadas de salvaguardar y difundir la identidad de dicho espacio, de organizar eventos

¹⁴ Se trata de una localidad del sur del Gran Buenos Aires que presenta graves daños ambientales. Posee un puerto (en inglés, "dock": dársena). Su actividad principal es la petroquímica.

¹⁵ El Consorcio Portuario Regional es la organización que se encarga de la administración y explotación del Puerto, teniendo injerencia en la planificación de la actividad turística en la zona. Está compuesto por un directorio, integrado por un representante del gobierno provincial, un representante del gobierno municipal, representantes de otros gobiernos municipales de la zona y de organizaciones gremiales y empresarias portuarias.

culturales y deportivos que constituyen un atractivo turístico recreacional y porque defienden los recursos naturales ofrecidos al visitante.

Sin embargo, a partir de los hechos relatados y las percepciones de los actores involucrados, se puede afirmar que existe un abandono por parte del sector público; ante esta problemática, los entrevistados han identificado como alternativa de solución, generar un municipio autónomo con un representante elegido por los vecinos del barrio. Esto da cuenta de la necesidad de la comunidad de ser escuchada en sus reclamos y apoyada en sus propuestas.

Por su parte, la falta de mecanismos participativos y asociativos impulsados por el sector público ha generado el decaimiento de algunas propuestas que conformaban la oferta cultural de la zona, esto es consecuente con la ausencia de políticas públicas de desarrollo turístico que superen la promoción turística y que permitan diversificar la oferta de sol y playa en la ciudad.

Los principales resultados a los que se arribó mediante el análisis en lo que respecta a participación social son: la ausencia de espacios de deliberación generados por el sector público más allá de algunas oportunidades que se caracterizan por ser de tipo informativas y de consulta, y que además no se han sostenido en el tiempo. Este hecho aumenta en la comunidad la histórica percepción del abandono por parte del estado local de su territorio y de las organizaciones del tercer sector que allí operan.

En línea con lo anterior, la asociatividad estado local - tercer sector, es esporádica y limitada a aspectos puntuales, generándose los esfuerzos de cooperación unilateralmente desde el tercer sector, en la mayoría de los casos sin respuesta aparente por parte del gobierno local. La asociatividad del tercer sector con el sector privado, se identifica con un rol pasivo por parte del primero, asumiendo el papel de receptor de ayudas económicas por parte de un sector empresario local visto como poderoso y muchas veces injusto con la comunidad.

El análisis permite inferir que queda un largo camino por recorrer en pos de generar una gobernanza del turismo que involucre a los actores analizados. Por un lado, el sector público debería pensar en estrategias de desarrollo turístico barrial con involucramiento de actores, éste sería un modo de diversificar la oferta fuera de temporada y de revitalizar zonas de la ciudad con potencialidad. El sector privado turístico de la zona debería superar actitudes individualistas y pensar en estrategias de articulación intra e intersectorial y finalmente las organizaciones del tercer sector debería ser incluidas en estrategias de empoderamiento y capacitación que permitan fortalecerlas y disponerlas en actitud activa hacia cuestiones político sociales.

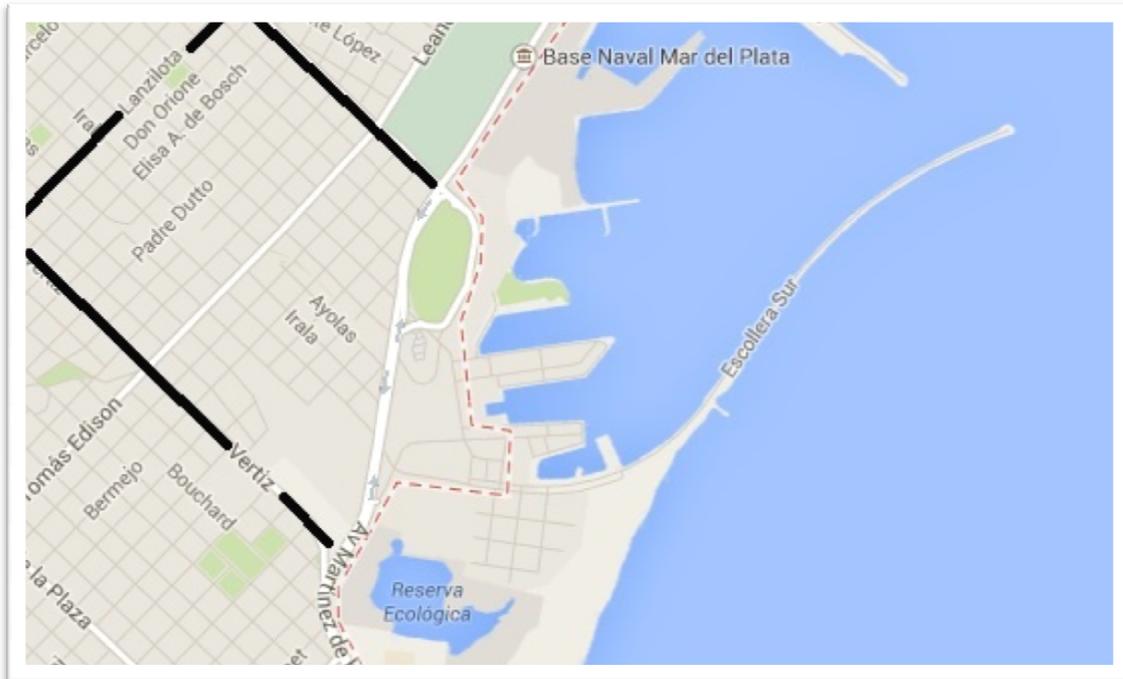
De todos modos, teniendo en cuenta el análisis de gobernanza turística a nivel ciudad, es posible constatar la falta de inclusión del tercer sector local en el Directorio del Ente Municipal de Turismo, en donde se da una asociatividad exclusiva público – privada del Ente con las principales organizaciones privadas intermedias de la ciudad asociadas al turismo, que son en definitiva las que detentan el mayor poder de negociación.

Finalmente, teniendo en cuenta lo planteado por diversos analistas, la participación social de las organizaciones del tercer sector en la gobernanza política es generalmente deficitaria, lo

cual permite corroborar a través de este caso de estudio lo que se evidencia en otros ámbitos o actividades.

9. Anexo

Ubicación de la zona objeto de estudio (Fuente: Google Maps)



10. Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. F. (2007). El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza. *Reforma y Democracia* (39), 1 – 9.

Aguirre, A. y Pinto, M. (2006). Asociatividad, Capital Social y Redes Sociales. *Revista Mad*(15), 74-92.

Arocena, J. (2001). “Globalización, integración y desarrollo local” en Vázquez Barquero, A y Madoery, O (comp.) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*(pp. 30-46). Rosario:Homo Sapiens.

Barbini, B. (2002). El aporte del turismo al desarrollo local: condicionantes y posibilidades. *FACES*, 8 (14), 71-86.

Barbini, B., Biasone, A. M., Castellucci, D. I.; Cacciutto, M.; Corbo, Y. A.; Cruz, G. M.y Roldán, N. G. (Abril, 2013). Gobernanza turística y desarrollo local. Mar del Plata frente a estrategias de reconversión incluyentes. En Jornadas de Difusión de la Investigación en Ciencias Económicas y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, UNMDP, Mar del Plata, Argentina.

Capalbo, L. y Maniei, H. (2007). *La expresión social de la conciencia planetaria. Reflexiones sobre los procesos de las organizaciones de la sociedad civil*. Buenos Aires: CICCUS.

- Connelly, G. (2007). Testing Governance. A Research Agenda for Exploring Urban Tourism Competitiveness Policy: The Case of Liverpool 1980–2000. *Geographies*, 9(1), 84–114.
- Donati P. y Colozzi I. (coord.). (2004). *Il privato sociale che emerge: realtà e dilemmi*. Bologna: Il Mulino.
- Donati, P. y Colozzi, I. (coord.). (2006). *Terzo settore e valorizzazione del capitale sociale in Italia: luoghi e attori*. Milano: FrancoAngeli.
- Dredge, D. (2004). Policy Networks and the local organization of tourism. *Tourism Management*(27), 269-280.
- Filmus, D. (Coord.), Arroyo, D. y Estébanez, M.E. (1997). *El perfil de las ONG's en Argentina* (FLACSO – Banco Mundial). Recuperado del sitio de internet Flacso Andes, Centro Digital de Vanguardia para la Investigación en Ciencias Sociales Región Andina y América Latina: file:///C:/Users/User/Downloads/LFLACSO-Filmus-COOR-PUBCOM%20(1).pdf
- Guarin, M. y Vivas, L. (2013). Organizaciones de la Sociedad Civil. En Labrunée, M.E. y Mauro, L. M. (Eds.), *Tejiendo REDES por la infancia. La experiencia de un proyecto de extensión de la UNMdP* (pp. 26-37). Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Kerimoğlu, E. y Çiraci, H. (2008). Sustainable tourism development and a governance model for Frig Valley. *ITU A|Z*, 5 (2), 22-43.
- Kooiman, J. (2004). Gobernar en gobernanza. *Instituciones y Desarrollo* (16), 171-194.
- Madoery, B. (2007). *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Boletín del CLAD Reforma y Democracia* (21), 1-8.
- Milaleo, S. y Valdéz, M. (2004). *Participación social y pueblos originarios. Aportes y propuestas para la discusión* (Programa Orígenes Chile. Documento de Trabajo La participación indígena en el programa Orígenes, aportes conceptuales). Recuperado del sitio de internet de Mapunet (Asociación Virtual de profesionales comprometidos con la problemática mapuche): <http://www.mapunet.org/documentos/mapuches/participacion.PDF>
- Mordue, T. (2007). Tourism, urban governance and public space. *Leisure Studies*, 26 (4), 447-462.
- North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112.
- Ostrom, E. y Ahn, T. K. (2003). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: Capital social y acción colectiva. *Revista Mexicana de Sociología*, 65 (1), 155-233.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Rosenfeld, M. (2005). Dilemas de la Participación Social: El encuentro entre las Políticas Públicas y la sociedad Civil. *Cuadernos del Observatorio Social* (7), 1 – 19.
- Velasco González, M. (Mayo, 2008). Gestión de destinos: ¿Gobernabilidad del turismo o gobernanza del turismo? En J. F Valls (Dirección) *Apuestas Público – Privadas para la Gestión del Turismo*, XVII Simposio Internacional de Turismo y Ocio, ESADE, Barcelona, España.
- Whittingham, M. V. (2005). Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. *Reforma y Democracia* (33), 1 – 15.
- Zapata Campos, J. M. (2003). “Los agentes turísticos: una aproximación desde la sociología y la ciencia política” En Rubio Gil, A., *Sociología del Turismo* (pp. 213 - 250). Barcelona: Ariel.