
APORTES y Transferencias



Año 10

Volumen 2

2006

Mar del Plata

Centro de Investigaciones Turísticas
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad Nacional de Mar del Plata

Centro de Documentación
Instituto de Investigaciones
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad Nacional de Mar del Plata
cendocu@mdp.edu.ar
<http://eco.mdp.edu.ar/cendocu/>

**LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
COMO HERRAMIENTA DE CONCERTACIÓN PÚBLICO-PRIVADA
PARA EL DESARROLLO TURÍSTICO. EL CASO DE PATAGONES**

José María Zingoni - Silvia Mónica Martínez

josezingoni@yahoo.com.ar

Resumen

El artículo presenta la metodología aplicada en la formulación del Plan de Desarrollo Turístico Sustentable en el Partido de Patagones, producto de más de diez años de reflexión académica e implementación práctica en distintos ámbitos.

El territorio de trabajo aparece bien definido y está determinado por los límites jurídicos del Partido de Carmen de Patagones, en el sur de la provincia de Buenos Aires. Además se analizan factores regionales, esenciales para determinar las estrategias locales de desarrollo del sector. Existen interesantes particularidades en el distrito, por el cual lo hemos seleccionado como caso a trabajar.

Palabras clave: Plan de Desarrollo Turístico Sustentable, Partido de Carmen de Patagones

***STRATEGIC PLANNING
AS A TOOL FOR PUBLIC AND PRIVATE AGREEMENT
FOR TOURISTIC DEVELOPMENT. THE CASE OF PATAGONES***

Abstract

The article presents the methodology applied in formulating the Plan for Sustainable Tourist Development in the District of Patagones, product of academic reflection and practical application in different environments.

The territory object of this plan had been well-defined and is determined by the judiciary limits of the District of Carmen de Patagones, in the south of the province of Buenos Aires. Regional factors were also analyzed, since they are essential to determine local strategies for the development of the area.

Key Words: *plan of sustainable tourist development - district of Carmen de Patagones*

LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA COMO HERRAMIENTA DE CONCERTACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PARA EL DESARROLLO TURÍSTICO. EL CASO DE PATAGONES

José María Zingoni - Silvia Mónica Martínez

Introducción

En septiembre del año 2005, la Fundación Carolina de Argentina llamó a concurso nacional de proyectos de investigación sobre el "Diseño de Planes Estratégicos de Desarrollo Turístico Municipal". Esta Fundación, filial argentina de la homónima española, ha impulsado desde el año 2004 un Programa de Ayuda a Proyectos de Investigación (1) cuyas temáticas específicas fueron identificadas en consulta con la Secretaría de Turismo de la Nación, órgano de gobierno que auspicia este programa.

El concurso era una buena oportunidad para cotejar el estado de avance de ideas y prácticas en el ámbito de la planificación y gestión del desarrollo local. A tal efecto, conformamos un equipo de trabajo de tres profesionales provenientes de diferentes áreas, con antecedentes académicos y experiencia de campo, aunque muy distintas.

Al mismo tiempo, el concurso permitía la elección del municipio para, en el caso de resultar ganador, hacer la experiencia concreta. Entendimos que era de vital importancia seleccionar un partido o departamento que sea pertinente a nuestras formaciones, obviamente además de tener cierto potencial de desarrollo turístico para sustentar una experiencia de este tipo.

Nuestra elección recayó en el partido de Patagones. Entre otras fortalezas, para nosotros significaba mantenernos en la región más próxima de trabajo y en donde tenemos varias experiencias, además de combinar aspectos diferentes como una localidad que es destino de playa y pesca (San Blas), un importante potencial turístico cultural (Carmen de Patagones) y un incipiente desarrollo en lo rural.

La metodología de planificación estratégica y participativa que presentamos ha sido producto de más de diez años de reflexión académica e implementación práctica en distintos ámbitos. Como producto teórico, la primera presentación la realizamos para el Concurso Nacional de Antecedentes, Propuesta y Oposición para el asesoramiento del Plan Estratégico del Partido de General Pueyrredon y de la ciudad de Mar del Plata, en el cual resultamos segundos en el orden de mérito final.

La presentación al Concurso Nacional de la Fundación Carolina de Argentina, la cumplimos en tiempo y forma. Nos parecieron muy importantes los organismos auspiciantes, que según la página de Internet estaba compuesto por la Secretaría de Turismo de la Nación, la Cámara Argentina de Turismo, la Fundación Aerolíneas Argentinas, el Instituto Federal de Asuntos Municipales, la Federación Argentina de Municipios y la Red Federal de Municipios Turísticos Sustentables.

El Comité de Expertos que definió los premios estuvo conformado por las más altas autoridades de dichos organismos, lo cual significaba una excelente oportunidad para contrastar las ideas propias con las de profesionales que se encuentran inmersos profundamente en el desarrollo de la actividad.

Hasta allí, la propuesta era tentadora y representaba una nueva oportunidad de contrastar el ejercicio profesional con colegas de distintas disciplinas y de diferentes ámbitos académicos. Pero nunca imaginamos la cantidad de trabajos que se presentaron y la amplia representatividad que tuvo la convocatoria.

Los trabajos presentados fueron 122, de los cuales 34 fueron definidos como pertinentes y por lo tanto integraron la ronda final de evaluaciones. La convocatoria logró el interés de universidades nacionales como: Patagonia, Comahue, Lanús, Rosario, Misiones, Catamarca, La Plata, del Sur (2) (Bahía Blanca) y UTN Buenos Aires; las universidades privadas de: Católica de Salta, Católica de Córdoba, Católica de Cuyo, del Congreso Mendoza, Champagnat de Mendoza, del Salvador, del Norte Santo Tomás de Aquino (Tucumán) y la Universidad Provincial del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires.

Además, participaron de la convocatoria la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), FLACAM, las Fundaciones: Mundo Sano, CIPECC, Preservar, Centro Oberá, Universitaria de Río Tercero (Córdoba), el Centro de Estudios de Políticas de Turismo (El Bolsón), el Consejo Profesional de Sociología y los municipios de: Alta Gracia, Rafaela y San Martín de los Andes.

Este amplio espectro no sólo le da un valor muy significativo al concurso, sino que es una importante carga de responsabilidad para quienes hemos ganado el premio y llevamos adelante el proyecto. Quienes escribimos estas líneas, profesor titular y colaboradora especial del Seminario de Desarrollo Local en la Maestría de Desarrollo Turístico Sustentable, queremos reflejar en este artículo algunos detalles de la metodología propuesta y un primer balance sobre el proceso de planificación que estamos llevando adelante en el partido de Patagones, al sur de la Provincia de Buenos Aires.

Plan Estratégico Participativo de Desarrollo Turístico Sustentable en el Partido de Patagones

El Plan contempla las etapas que se presentan a continuación.

Descripción del Proyecto

El proyecto consiste en realizar un proceso de planificación estratégica, participativa y consensuada con el fin de formular un Plan de Desarrollo Turístico Sustentable en el Partido de Patagones.

Los alcances del Plan Estratégico deben permitir abordar niveles de análisis específicos, considerando fundamentalmente las capacidades locales para concretar tales propuestas. En todo caso, parte de la estrategia a formular estará basada en las posibilidades tácticas y operativas del municipio y la comunidad.

La participación es en sí misma una característica estratégica. Si entendemos a la comunidad como un sistema de fuerzas en las cuales cada actor pugna por sus propios intereses, existiendo alianzas y enfrentamientos permanentes, podemos convenir que el éxito de un Plan depende fundamentalmente de coordinar tales esfuerzos y orientarlos hacia objetivos comunes.

El relevamiento de los recursos de la comunidad -humanos, técnicos, económicos y financieros- junto al análisis del sistema de intereses sociales, son una pauta básica para definir un Plan Estratégico Participativo. Más aún, el hecho de establecer la condición de "consensuado" implica la voluntad clara de arribar a acuerdos. Así, será determinante partir de la máxima que señala que "es mejor un proyecto consensuado, al más bonito".

Definidos sintéticamente nuestros conceptos sobre "planificación participativa consensuada", es importante señalar la definición de "proceso". Entender la formulación de un Plan Estratégico, en nuestro caso de Desarrollo Turístico, como un proceso, implica comprender que en torno al mismo hay un aprendizaje social que va permitiendo alcanzar un mayor grado de interpretación y de acción con la realidad.

Obviamente existirá también el producto Plan Estratégico de Desarrollo Turístico. Sin embargo, la concepción de proceso nos hará comprenderlo como un medio y no como un fin en sí mismo. Esto debe quedar sumamente claro, ya que los esfuerzos involucrados son para construir una herramienta -medio- que le permita al gobierno municipal y a la comunidad turística de Carmen de Patagones, modificar la realidad del

sector hacia un desarrollo sustentable.

Al referirnos a un Desarrollo Turístico Sustentable, hacemos alusión directa a una actividad económica y cultural que puede y debe crecer, de forma sustentable en el tiempo. La sustentabilidad, comprendiéndola de una manera amplia, significa definir un estilo de desarrollo que potencie sin depredar las pautas naturales y culturales del territorio.

Nuestro territorio de trabajo aparece bien definido, y es el determinado por los límites jurídicos del Partido de Carmen de Patagones, en el sur de la provincia de Buenos Aires. Ello no implica que se analicen factores regionales, los cuales sin duda son esenciales para determinar las estrategias locales de desarrollo del sector. Existen interesantes particularidades en el distrito, por el cual lo hemos seleccionado como caso a trabajar.

En primer lugar, la Ciudad de Carmen de Patagones, tiene una rica historia preservada a partir de su arquitectura doméstica y ciertos ejemplos de arquitectura religiosa y militar. Durante un tiempo, se pensaron acciones fuertes de intervención en pos de recuperar dicho patrimonio, las cuales finalmente no fueron concretadas. Sin embargo, esto ha estado siempre en el imaginario colectivo y seguramente será parte de los desafíos propuestos. Sintéticamente, diremos que la Ciudad de Carmen de Patagones es el asentamiento humano más antiguo de la Patagonia, de los que hoy tenemos referencia construida, fechándose su fundación en el año 1779 y constituyéndose por lo tanto en una de las pocas conformaciones urbanas del siglo XVIII de la región.

El marco geográfico inmediato acompaña dicha historia, con la identificación de varios lugares simbólicos que recuerdan batallas y formas de vida típicas del lugar. Casi siempre dichos sitios están vinculados a la costa del río y del mar, justamente porque las comunicaciones se daban por vía marítima, ya que eran mucho más seguras.

La costa es también el sitio de recreación por excelencia. La intervención urbana en pos de la recuperación de un frente marítimo ha sido muy importante, ya que ha ido integrando dichos espacios a la vida de la comunidad. La continuidad de estas propuestas tiene sin duda un impacto interesante sobre las actividades turísticas.

El distrito tiene más recursos y atractivos significativos. Hacia el interior del Partido, es importante mencionar la Bahía San Blas, sitio muy destacado por la pesca deportiva que se realiza desde la costa.

No hay que dejar de lado el potencial del turismo rural que existe en la significativa extensión de este partido del sur de la Provincia. Allí se pueden conjugar actividades de caza (ciervo, chanco jabalí y caza menor), como también eco-turismo, agroturismo y otras especialidades del turismo rural. En tal sentido podemos decir que existe un significativo potencial de recursos y atractivos turísticos en el distrito de Patagones, los cuales habrá que analizar y determinar su verdadero potencial.

También existe una organización social en torno al sector turismo, la cual básicamente está conformada por el municipio, las organizaciones corporativas, de la sociedad civil y los privados. A ello debemos sumar otros actores como las dependencias oficiales del sector a nivel provincial y nacional, como también las distintas organizaciones que tienen representaciones en dichos niveles.

Por lo tanto, es necesario que la formulación de un Plan de Desarrollo Turístico contemple a todos los actores que directa o indirectamente operan en el territorio y se encuentran vinculados a la actividad del sector.

De tal manera, la propuesta de trabajo contempla dos actitudes diferenciadas que se irán complementando. Por una parte, el análisis científico técnico de los alcances de la actividad turística y, por otra, la creación de espacios de participación que permitan trabajar sobre los imaginarios colectivos del sector a fin de lograr acuerdos y compromisos en pos de una visión de desarrollo del sector turístico definida en proyectos concretos de actuación público privada.

La formulación del Plan Estratégico contendrá distintas etapas, básicamente de diagnóstico y de propuesta. Cada una de ellas irá intercalando actividades técnicas con animaciones participativas. Unas serán el insumo de las otras, por lo cual habrá permanentemente un enriquecimiento de la formulación a partir de los análisis científicos y de la experiencia comunitaria.

El enfoque que entendemos debe tener el Plan de Desarrollo Turístico Sustentable es integral y excede cualquier análisis sectorial solamente. El turismo hoy, asume una función motriz dentro de las estrategias de desarrollo de una comunidad. Su potencial debe ser aprovechado tanto por el sector público como privado, orientado a lograr mejores condiciones de vida.

Ciertamente, en el contexto actual, el turismo es una actividad que permite aumentar los ingresos económicos a partir de mejorar la calidad y cantidad de sus productos, pero fundamentalmente brinda la oportunidad de distribuir mucho la riqueza, por su necesaria participación de la fuerza laboral en sus acciones. Por lo tanto, es

necesario determinar y poner en valor los atractivos del lugar, así como establecer un sistema de información que permita la toma de decisiones con el objeto de posicionar más competitivamente a la actividad turística local.

Como se ha señalado, el trabajo contempla estudios generales del territorio. Dichos trabajos serán concisos y pertinentes, entendiendo siempre la relación que tienen o pueden tener con las actividades del sector turístico. Los estudios sectoriales se basarán específicamente en los análisis de oferta, demanda y capacidades de gestión.

A modo de punteo, podemos establecer que el análisis de la oferta turística comprende: i) identificación de recursos turísticos, características generales, origen problemática actual de los mismos, ii) inventario de los atractivos turísticos, iii) relevamiento del equipamiento e instalaciones turísticas, iv) relevamiento y estado de situación de la infraestructura y del equipamiento urbano, v) identificación de los recursos humanos involucrados en el sector, vi) análisis de macro-localización: situación histórica, ubicación, clima, morfología, flora, fauna, situación económica, social, política, ambiental, vii) determinación del funcionamiento de la oferta.

El análisis de la demanda turística, comprende: i) estudio de la demanda actual, determinación del movimiento de la demanda, determinación de los segmentos y del perfil del cliente, situación motivacional, satisfacción del turista con relación a los servicios ofertados, grado de repetición al destino, ii) estudio de demanda potencial, nuevos segmentos de demanda.

Las capacidades de gestión estarán determinadas por las estructuras de las organizaciones vinculadas al sector turismo, los recursos comprometidos, la institucionalidad que existe entre ellas y la experiencia de acciones conjuntas. Básicamente se trata de determinar claramente el capital humano y social del sector. No sólo eso, sino que una de las expectativas centrales del proyecto es la de ampliar las capacidades de gestión de los actores sociales involucrados con el sector turístico, a partir de la capacitación, pero principalmente de la experiencia de planificación participativa realizada durante el proceso.

Para que la participación sea conducente, es necesario observar cuatro reglas principales: i) se deben reconocer e invitar a todos los actores sociales vinculados al sector, ii) se deben crear los espacios y tiempos adecuados para la participación, iii) es fundamental difundir la información pertinente para equilibrar los accesos a la misma, iv) hay que utilizar metodologías adecuadas que se basen en el consenso y no en la dispersión.

Es fundamental que los estudios científico técnicos que se realicen se transformen en documento que sirvan de base para los talleres participativos. Dichos documentos deberán ser concisos, claros y con información pertinente. Deberán estar adecuados para ser comprendidos por cualquier persona, más allá de su formación. Deberán ser repartidos previo a los talleres que se realicen y para los cuales serán convocadas las personas.

Los talleres participativos se realizarán bajo metodología METAPLAN (elaborada por la GTZ), con adaptaciones basadas en la propia experiencia. De los mismos se espera involucrar no sólo a los sectores tradicionales vinculados al turismo, sino aquellos cuyas incumbencias son esenciales para un Plan Estratégico de Desarrollo Turístico, pero que no necesariamente se sienten involucrados. Por caso, las áreas de obras públicas, desarrollo social y seguridad, por señalar sólo algunas.

La fase de propuestas continuará con esta mecánica, abordando la definición de estrategias de desarrollo (determinando lineamientos, fundamentos, posicionamientos FODA y objetivos específicos claros) y, especialmente la conformación de un menú de programas, proyectos y acciones. Dichas propuestas estarán claramente enunciadas (y consensuadas), determinando generalidades técnicas y tácticas.

Específicamente, se definirán los principales productos turísticos como también su estrategia de marketing y las formas institucionales de gestión. En tal sentido se realizará: i) diseño de la matriz de productos, identificando los más significativos, las inversiones necesarias, la viabilidad de las mismas, se priorizarán dichos productos basados en una matriz de alternativas y restricciones, como también otra de compatibilidad, se definirán los actores responsables y las acciones a desarrollar, ii) análisis competitivo de los productos más significativos con respecto de similares en la provincia y la región, iii) diseño de nuevos productos, fundamentalmente de aquellos atractivos que permitan amortiguar la estacionalidad en el desarrollo turístico local.

En lo institucional se trabajará en el fortalecimiento de las organizaciones con mayor representatividad del sector turístico, o en la conformación de nuevas estructuras tipo Ente Municipal o Agencia de Desarrollo. Ello se definirá a partir de las expectativas de los actores vinculados. Como se ha señalado, se espera que el proceso de planificación estratégica participativa aumente las capacidades de gestión de los actores sociales vinculados al sector turismo del distrito de Patagones, como también que el producto resultante de dicho Plan Estratégico se convierta en una herramienta de gestión para la toma de decisiones y la construcción de una política de desarrollo sustentable en beneficio de la comunidad toda.

Objetivos concretos

El objetivo específico de la propuesta es de construir una herramienta de gestión municipal que permita lograr un desarrollo turístico sustentable, identificando los aspectos positivos y negativos del lugar y del entorno, determinando los lineamientos estratégicos y formulando un menú de proyectos y acciones, basadas en la participación y consenso de los principales actores involucrados, y teniendo en cuenta un marco temporal de mediano plazo.

Desde lo académico, la formulación y seguimiento de esta experiencia, permitirá diagnosticar mejor el comportamiento de los diferentes actores del desarrollo local en torno a una propuesta sectorial de desarrollo turístico, dejando la posibilidad de estructurar conceptos -basados en la práctica y la teoría- que puedan servir de base para la construcción de modelos aplicables en otros municipios y/o regiones.

Metodología y Plan de Trabajo. Una aproximación teórica

Abordar la definición de una propuesta metodológica para intervenir un territorio debe partir de la base de comprender que el mismo debe ser considerado un sistema complejo y, por lo tanto, de múltiples relaciones. Ningún enfoque disciplinar podrá dar cuenta de la realidad y para explicar los fenómenos que operan, será necesario establecer un enfoque interdisciplinario que permita una visión nueva, quizás diferente, complementaria de las parcialidades existentes.

El territorio no es un hecho meramente físico sino también temporal. Este espacio-tiempo está cargado con la historia misma de quienes lo habitan, expresada en múltiples intereses. Aquí es donde se produce un nuevo mapa, el de las relaciones sociales, quizás más difícil de establecer por su intangibilidad o quizá por su permanente movimiento.

Esta primera aproximación teórica pretende valorar la necesidad de una metodología basada en la teoría y en la práctica o, si se desea, en la planificación y en la gestión, que permita determinar un conjunto de procedimientos lógicos, organizados en el tiempo y con objetivos específicos y que a la vez presente la flexibilidad necesaria para utilizar herramientas diversas e incorporar acciones específicas en función de los acontecimientos.

La metodología para llevar adelante el proceso de planificación debe ser consciente de que las distintas etapas de formulación deben abordar, en un plazo razonable, la constitución del producto plan estratégico teniendo en cuenta especialmente los

tiempos que demanda dicho aprendizaje. Por lo tanto, como parte del proceso de planificación, se realizarán tareas de capacitación a los actores involucrados en el mismo.

En primer término, es importante definir que entendemos al Plan Estratégico Participativo de Desarrollo Turístico Sustentable, como un instrumento -herramienta- para optimizar la gestión institucional en función de unos objetivos concertados de desarrollo. En tal sentido, el Plan Estratégico debe identificar:

- . Las propuestas basadas en un diagnóstico de problemas y potencialidades orientadas a las necesidades meritorias. Por tales entendemos las necesidades sentidas por la población que tienen impacto en los indicadores de desarrollo sobre los que se quiere incidir.
- . Las alternativas viables de desarrollo para satisfacer las necesidades meritorias en el menor lapso de tiempo posible.
- . Las alternativas con mayor consenso social.

Procedimientos, herramientas y técnicas

Dentro de la metodología adoptada cobra especial interés el conjunto de procedimientos -o manual- que guiará las diferentes acciones, en función de los productos obtenidos y de acuerdo a plazos estipulados. Para alcanzar este propósito, es necesario contar con diversas herramientas y técnicas de trabajo que faciliten los logros supuestos.

Podemos decir que la formulación del Plan Estratégico -como la mayoría de los planes- presenta dos etapas características; una de ellas retrospectiva, comúnmente denominada diagnóstico y la otra prospectiva, o de propuestas.

El diagnóstico resulta particularmente interesante porque busca construir un perfil de la realidad territorial basada en estudios específicos, relaciones de múltiples datos y un mosaico de visiones subjetivas. Debe quedar muy claro que el objetivo del diagnóstico no es establecer la realidad actual, sino fundamentalmente determinar cómo se va a evolucionar en un futuro de corto, mediano y largo plazo. Con diversas herramientas, esta etapa intentará establecer por consenso, un escenario futuro sin el plan -es decir, sin la toma de decisiones para cambiar la realidad-, con el objetivo de clarificar aquellos puntos prioritarios en los cuales la comunidad pretenda intervenir.

Por eso, la etapa de diagnóstico se subdivide además en tres fases: el análisis técnico, la identificación de actores y la determinación de escenarios. Es importante aclarar que, si bien existe un orden de trabajo, no necesariamente una fase es continuación de la otra. Lo cierto es que habrá una superposición temporal de algunas acciones que será necesaria para establecer verificaciones y un enriquecimiento del

material elaborado.

La tendencia previa de desarrollo es un concepto que parte de reconocer que el desarrollo mismo de un territorio tiene una inercia intrínseca al espacio y al tiempo. Podemos decir que se pretende realizar un análisis histórico basado en la identificación de hechos y procesos causales que permitan comprender las características actuales de la realidad.

El análisis dimensional implica el estudio disciplinar de una realidad compleja. Como ya hemos definido el territorio es un sistema complejo, entonces en principio abordaremos un estudio dimensional que permita la identificación de variables cuantitativas y cualitativas del desarrollo local. En términos generales, el análisis dimensional tendrá como base el estudio de los componentes ambientales, sociales, económicos, urbanos, regionales, culturales y de gobernabilidad que operan e interactúan en el territorio.

Para llevar adelante esta acción se aplicarán cuatro herramientas diferentes: el análisis estadístico, los estudios particularizados, las encuestas y las entrevistas con actores claves. Específicamente, el análisis dimensional abordará toda aquella información que permita caracterizar exhaustivamente al sector turismo, estructurando la misma a partir de: i) análisis de la oferta turística, ii) análisis de la demanda turística y, iii) determinación de las capacidades de gestión pública y privada del sector.

La identificación de temas críticos es un herramienta que procura explorar sobre el análisis dimensional, los estudios particularizados, las encuestas y entrevistas (los insumos de esta etapa) e identificar aquellos temas que por sus relaciones -es decir sus efectos económicos, sociales, ambientales, urbanos o de gobernabilidad- tengan un impacto significativo sobre el desarrollo de la actividad turística local.

El análisis FODA, se basa en la sigla que expresa las cuatro variables a analizar: fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. El uso de la sigla FODA o DAFO es indiferente; sin embargo, los que utilizamos la primera aludimos a una visión optimista de anteponer los aspectos positivos por los negativos. Esta característica no es un mero capricho, sino que se basa en el sentido mismo del uso de la herramienta; ciertamente, podemos decir que la planificación tradicional estaba obsesionada por identificar los problemas (cuáles y dónde) y sobre ellos construir las soluciones.

La planificación estratégica, preocupada en construir caminos, es decir cambios de tendencias que persistan en el tiempo, establece que la mejor política es aquella sustentada en los aspectos positivos; es decir en el saber hacer y en las condiciones

favorables del entorno.

La identificación de actores, es una herramienta a utilizar durante todo el proceso de formulación e implementación del plan estratégico. Básicamente, es la construcción de una base de datos. En este sentido, se tratará de identificar del grueso de la población a los actores sociales vinculados con la temática específica sobre la que estamos trabajando. Ahora bien, ¿qué debemos indagar de cada actor?; específicamente los siguientes datos: su campo de intervención, la función que cumple, su representatividad, el poder que enviste, los recursos que dispone, los objetivos que persigue, las acciones que desarrollan, los resultados que obtienen, y las relaciones tejidas con otros actores para llevar a cabo sus estrategias.

Los mapeos políticos constituyen una herramienta cuya función principal se basa en vincular la identificación de temas críticos con la selección y el reconocimiento de los actores. Básicamente son gráficos bidimensionales que se logran por tema crítico; el soporte señala distintos campos de opinión respecto de un mismo tema e incluso, los límites del mismo.

La determinación de escenarios sugiere la construcción de escenarios como parte del análisis de las tendencias de desarrollo local y del contexto. Implica observar la realidad desde una visión cinética que permita proyectar la misma hacia un futuro de corto y mediano plazo. Además, se contrasta con escenarios a nivel región y país, de los cuales existe suficiente información. Es una etapa ciertamente predictiva; su fundamento está en poder establecer escenarios de mínima y máxima que aseguren cierta lógica a la formulación de propuestas. Los escenarios son también supuestos sobre los cuales deberán encajar los proyectos y, por lo tanto, son útiles para establecer en que condiciones los mismos son viables.

La propuesta surge de analizar los resultados del diagnóstico, que permitirán avanzar sobre la fase propositiva del Plan Estratégico. En esta instancia, el trabajo se centrará en plantear y definir los lineamientos de acción capaces de potenciar las fortalezas y oportunidades de la realidad local, como así también aquellas que permitan superar o minimizar sus aspectos negativos, es decir las debilidades y amenazas.

El grado de definición de esta etapa se irá estableciendo desde lo general a lo más específico o detallado. Es muy importante ir observando el grado de consenso de cada etapa, porque siempre debe construirse en función del acuerdo logrado. Las técnicas de participación a utilizar contemplarán la actividad con grupos de intereses diferentes (incluso encontrados) y similares.

En tal sentido, podríamos afirmar que el proceso de planificación estratégica y participativa, descansa sobre objetivos propios, a saber: i) orientar sobre decisiones comunes la labor del gobierno y de las instituciones locales, ii) introducir y fomentar la cultura de la anticipación a los problemas y conflictos, iii) potenciar las capacidades endógenas e invertir con mayor eficiencia los recursos disponibles del sector público y privado, iv) posibilitar la coordinación de emprendimientos públicos y privados para la obtención de nuevos financiamientos.

La etapa de formulación de la propuesta del Plan Estratégico contiene dos sub-etapas claramente marcadas: la definición de políticas de actuación público-privadas y la formulación del menú de programas, proyectos y acciones. La definición de políticas de actuación públicas y privadas, implica una visión integrada de la realidad y de los actores intervinientes en ella que permita plantear una tendencia de desarrollo deseable de modificar en el corto y mediano plazo y que pueda ser identificable en sus aspectos específicos. La formulación del menú de programas, proyectos y acciones, involucra la definición del conjunto de propuestas que permitirán, en un plazo de tiempo establecido, abordar los objetivos y metas concertadas de desarrollo.

Definición de ejes estratégicos

El sentido de esta sub-etapa apunta a definir ¿hacia dónde vamos? de la manera más precisa y específica posible, estableciendo por tanto ¿hasta adónde?, ¿con quiénes? y ¿en cuánto tiempo?.

La definición de un eje estratégico se expresa mediante una frase o párrafo breve que enuncie claramente y sin necesidad de interpretaciones lo que se pretende. Dicho enunciado se acompañará de una síntesis que básicamente establecerá el fundamento -su relación con el diagnóstico-, los actores involucrados -un nuevo mapa de relaciones sociales-, y los avances esperados.

El primero de ellos, el fundamento, no requiere de mayores explicaciones; básicamente es fundamentar técnicamente la definición de dicho curso de acción. El segundo, los actores involucrados, parte del reconocimiento que se ha realizado en el diagnóstico pero, al modificar la visión, incorporaremos nuevos actores y las relaciones cambiarán. El tercero, los avances esperados, se basa en establecer los objetivos de dicho eje estratégico a los fines de definir cualitativa los alcances que se pretenden lograr. En síntesis la definición de un eje estratégico es, ni más ni menos, que la expresión de ¿por qué?, ¿quiénes?, ¿en qué? y ¿en cuánto? vamos a cambiar la realidad.

Como señalamos, un objetivo es un estado deseado a alcanzar expresado en

términos cualitativos. Como característica de los objetivos debemos decir que éstos se constituirán en desafíos o, dicho de otra manera, es bueno que sean ambiciosos pero fundamentalmente realistas.

Definición del menú de programas, proyectos y acciones

La definición de un menú de programas, los cuales contengan a su vez un conjunto de proyectos y acciones, implica la selección de aquellas propuestas que son consideradas cualitativamente transformadoras de la realidad. Como ya se ha mencionado, es importante observar que dichas propuestas transiten por los cursos de acción definidos -ejes estratégicos de desarrollo- y cumplan acabadamente con los objetivos y metas establecidas. Sin embargo, hay que cuidar la selección ya que un número muy elevado de propuestas implicará un mayor grado de dificultad para concretar el plan.

Es importante establecer las diferencias entre programas, proyectos y acciones. Un programa es un conjunto de proyectos y acciones, ordenados en el tiempo, destinados a alcanzar un determinado grado de correspondencia entre lo esperado (objetivos específicos) y lo actual. El programa conjuga aspectos sectoriales o territoriales que unifican o caracterizan como similitudes a los proyectos y acciones que forman parte de él. Un programa estratégico debe abordar cambios cualitativos y cuantitativos de la realidad local.

Un proyecto es una inversión realizada a fin de obtener determinado producto o muchos de ellos, por unidad de tiempo. Los proyectos se diseñan en función de objetivos específicos, aunque no necesariamente dan cuenta de ellos. Sí un proyecto debe satisfacer metas concretas. Un proyecto estratégico es una inversión de la cual resulta un producto o varios de ellos que modifican indicadores de desarrollo que son considerados estratégicos para la concreción de objetivos.

Una acción es una actividad concreta que se realiza a los fines de producir ciertos cambios para la realización del programa o de algún proyecto específico. Una acción puede o no demandar una inversión, pero no se realiza en productos por unidad de tiempo. Una acción estratégica es una actividad orientada a establecer nuevas relaciones que faciliten el desarrollo de proyectos o programas estratégicos.

En esta fase, los programas, proyectos y acciones son formulados en términos conceptuales a los efectos de establecer los acuerdos entre sectores. A futuro, existirá seguramente una formulación técnica o comúnmente llamada "ingeniería de proyecto". El menú de propuestas deberá constituirse como un banco de proyectos, que irá creciendo en la información y en la especificidad de los mismos. Dicho banco deberá

contener archivos sistematizados, de uso amplio y frecuente, que permita al estado local y a las entidades -territoriales y sectoriales- utilizarlo para la toma de decisión y ampliar las inversiones que se realizan en cada una de las propuestas.

La propuesta de trabajo

La propuesta de trabajo elaborada se ajusta al cumplimiento de los factores mencionados y explicados anteriormente. Es importante destacar algunas características del procedimiento de trabajo.

Cada una de las etapas señaladas implica la realización de un proceso y la elaboración de un producto, el cual será debidamente presentado. Los tiempos de las etapas pueden superponerse, pero se mantendrá la lógica del camino crítico planteado. El proceso demanda la asistencia de los funcionarios, para contestar encuestas, brindar información o señalar sus opiniones.

Es deseable que el Municipio destine tres o más personas para colaborar en tiempo compartido con el proceso de formulación del Plan. Este grupo será capacitado y operará como un "facilitador" para la aplicación del Plan Estratégico de Desarrollo Turístico.

En el siguiente cuadro se detallan las tareas, tiempos y productos a obtener.

Cuadro N° 1 - Tareas, tiempo y productos a obtener

Tarea	Tiempo	Producto
1- Tendencia previa de desarrollo	Mes 1 a 3	Documento 1
2- Análisis dimensional	Mes 1 a 3	Documento 1
3- Identificación de temas críticos	Mes 4 a 5	Documento 2
4- Análisis FODA	Mes 4 a 5	Documento 2
5- Identificación de actores	Mes 5 a 6	Documento 3
6- Mapeos políticos	Mes 6 a 7	Documento 3
7- Determinación de escenarios	Mes 5 a 6	Documento 2
8- Definición de ejes estratégicos	Mes 7 a 8	Documento 4
9- Formulación del Menú de Programas y Proyectos	Mes 9 a 12	Documento 5

Fuente: elaboración propia

Documento 1: Análisis dimensional

El documento compila información específica del lugar, como también comparativa con las medias provincial y nacional, o con otras localidades de características similares. En el documento se conjugan diversos datos; en primer lugar la tendencia previa de desarrollo, o aquellos datos que a lo largo de la historia han sido fundamentales para la determinación del presente o considerados importantes para el futuro. El eje central del documento es la compilación de información social, urbana, ambiental y económica que permita comprender con mayor detalle la realidad y potencialidad del Sector Turístico, para ser el insumo indispensable de las siguientes etapas. Esta etapa es significativa, no solo por representar las bases de la información que va a trabajar el PE, sino que podrá constituirse en un documento de consulta para proveer de información a múltiples proyectos y gestiones que puedan realizarse en el futuro.

Documento 2: Diagnóstico Estratégico

En este documento se detallan los temas críticos identificados, fundamentando su selección. Las diferencias sustanciales con el documento anterior son dos: i) el tratamiento de cada tema crítico tiene una visión integral y ii) se presenta dinámicamente, es decir es considerada posicional a partir del análisis FODA. Este documento se complementa con la determinación de escenarios. Dicha información es pertinente para completar el diagnóstico estratégico, aunque necesitará como insumos los aportes de los talleres de actores.

Documento 3: Los actores y sus relaciones en torno al desarrollo

Es un documento que, como los otros, incorporará conceptos esenciales a la temática de desarrollo, los cuales tienen por sentido colaborar en la formación de capacidades para un mejor entendimiento de la problemática. En este caso particular, se abordarán los temas de construcción de capital social y se definirán los principales aspectos de la participación. El documento determinará los principales actores locales vinculados a los temas críticos y contendrá un análisis de cada una de las instituciones en las que ellos trabajan y/o representan. Las relaciones entre los diversos actores, vinculados a cada eje estratégico, serán plasmadas en los gráficos de mapas políticos.

Documento 4: Determinación de ejes estratégicos para el desarrollo local

Este documento contendrá los principales lineamientos de gestión pública, definidos y explicados mediante sus fundamentaciones pertinentes. Un aspecto sustancial del documento es la definición de los objetivos específicos y de las metas centrales establecidas en cada uno. Lo esencial del documento es el transitar de la fase analítica a la propositiva, de manera de obtener una definición contundente de lo que se quiere lograr. Esta es una tarea sustancial, no solo para el Plan Estratégico, sino para muchas otras tareas, incluso las más cotidianas, ya que es necesario tener en claro el fin último que se le pretende dar a una política de gobierno.

Documento 5: Formulación del Menú de Programas, Proyectos y Acciones

Aquí se conjugan las propuestas que se están llevando adelante con otras, existentes o no, de manera coordinada con el objeto de construir una herramienta coherente de planificación. Además de las definiciones metodológicas, necesarias para la comprensión de esta formulación, se detallarán los aspectos centrales de cada uno de los programas, proyectos y acciones, así como también los actores que deberían estar involucrados (internos y externos) para un mejor aprovechamiento de los recursos y se determinarán los indicadores recomendados para un correcto seguimiento de la implementación de ellos.

Beneficios posibles

El beneficio concreto es la formulación de un Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sustentable para el Partido de Patagones. Esta herramienta será esencial en el comportamiento futuro del gobierno municipal y los sectores agrupados en torno a la actividad turística, para realizar las acciones, distribuyendo los recursos y las capacidades de gestión, en pos de un desarrollo que permita mejorar la calidad de vida de los residentes.

Sin embargo, como ya hemos mencionado, el principal beneficio no estará dado por el producto obtenido, sino por el proceso. En tal sentido, el proceso de planificación estratégica participativa y consensuada trabajará sobre la articulación de todos los sectores, evolucionando en la creación de acuerdos que permitan posicionar a la actividad turística como uno de los ejes de desarrollo local.

Cabe subrayar que esta propuesta cuenta con el aval de la Municipalidad de Patagones, especialmente de su Dirección de Turismo. Es importante también señalar que, el conocimiento del funcionario del área con los integrantes del equipo de investigación, se remonta a varios años, por las diversas funciones tanto en el ámbito académico como oficial que los profesionales hemos ocupado.

Desde lo académico, los beneficios están directamente relacionados con la posibilidad de ejecutar un proceso de planificación local para el desarrollo turístico y su consecuente evaluación, permitiendo el análisis del comportamiento de actores, determinando dificultades y fundamentalmente estableciendo la factibilidad y viabilidad de las propuestas.

Cabe subrayar que, los integrantes del equipo de investigación, tienen mucha experiencia en la región ya que, desde lo académico y desde lo oficial, han desarrollado diversas actividades. Dado que, los tres investigadores tienen tareas académicas y conti-

núan permanentemente con labores de investigación, los beneficios también estarán dados por el traslado de dicha experiencia a los grupos de alumnos, becarios y tesistas que todos los años se renuevan.

Avances recientes y desafíos próximos

En enero del 2006, comenzamos las actividades de formulación del Plan Estratégico. Durante los primeros meses las tareas se concentraron en el relevamiento y análisis de información, la cual se realizó a partir de varios viajes a las distintas localidades del partido, entrevistas con diversos actores y el recopilado de información producida en los últimos años por distintos centros de investigación.

En el mes de abril, coincidente con los festejos de las localidades de Carmen de Patagones y Viedma, hicimos la presentación "en sociedad" con un acto de lanzamiento formal, en el cual estaban presentes autoridades provinciales y municipales, encabezadas por el Sr. Intendente Municipal Ing. Ricardo Curetti. También nos acompañaron en el acto las autoridades de la Fundación Carolina de Argentina; dicha representación es un hecho interesante para el análisis y que a poco de andar ya evaluamos como positivo, ya que el Plan no está impulsado desde un actor local (con intereses diversos dentro de la comunidad), sino que se presenta como una oportunidad.

Poco tiempo después, 180 actores identificados como pertinentes para la formulación del diagnóstico participativo, recibieron el primer documento de análisis en el cual proponemos una reflexión sobre diversos aspectos del desarrollo de la actividad turística en el partido. Además de datos generales del territorio y otros específicos del sector, el lector puede encontrar en las ochenta páginas del documento cuatro artículos de opinión con clara intensión provocativa para ir despertando la necesidad del debate.

Dichos artículos eran: I) "La actividad turística como factor de desarrollo local" (3), II) "Turismo y Territorio" (4), III) "Turismo en Patagones; algunas características de su desarrollo" (5) y, IV) "Turismo, ciudad y desarrollo; conceptos y reflexiones en torno al desarrollo" (6). Con dicho material repartido y, luego de un tiempo prudencial pero corto, comenzamos los talleres de diagnóstico participativo basados en la metodología ya propuesta. Se realizaron dos encuentros, uno en Carmen de Patagones y el otro en San Blas, convocando a representantes directos e indirectos del sector, tanto de estos centros urbanos como de las otras localidades del partido y del ámbito rural.

El trabajo se desarrolló en largas jornadas que comenzaron por la mañana y solo finalizaron bien entrada la noche. La convocatoria reunió a más de sesenta personas,

representativas de todo el arco socio productivo del sector. La cantidad de participantes ha sido más que adecuada para la implementación de este tipo de metodología y su representación (y calidad) permitió concluir con los objetivos propuestos.

En ambos talleres se lograron los cuatro productos buscados: el panel de los sueños y la determinación de la idea-fuerza, el panel de los obstáculos y la identificación de los problemas estructurales, la construcción del árbol de problemas y las matrices FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) de cada problema con especificación de actores. Este material es indispensable para conformar el diagnóstico integrador, junto a los estudios técnicos y el análisis de escenarios, pero además constituye el material esencial para la etapa de propuesta.

Más allá de los resultados materiales de esta etapa (la producción de información y documentos), la etapa de talleres es muy significativa en el proceso, ya que la intención es construir un espacio en donde ponerse de acuerdo sobre el futuro. En definitiva, de eso se trata un proceso de planificación y gestión concertada y nosotros nos sentimos gratificados de poder participar en ello.

Notas

- (1) más información se puede consultar la página www.fundacioncarolina.org.ar
- (2) el equipo conformado por el Dr. Roberto Bustos Cara, Mgs. Silvia Mónica Martínez y Mgs. José María Zingoni, ganadores del concurso, fue presentado formalmente en representación de la Universidad Nacional del Sur, centro académico donde dos integrantes realizan sus labores académicas de grado.
- (3) de la Lic. y Mgs. Silvia Mónica Martínez.
- (4) del Dr. Roberto Bustos Cara.
- (5) de la Lic. y Mgs. Silvia Mónica Martínez
- (6) del Arq. y Mgs. José M. Zingoni