

LA ACTUACIÓN DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS

Lic. Graciela Benseny¹

Introducción

La ponencia integra la investigación Turismo y Territorio - Dialéctica Turismo Interior y Turismo Litoral, Contribución al desarrollo local y regional que está realizando el Centro de Investigaciones Turísticas de la Universidad Nacional de Mar del Plata. A través del estudio de casos definidos de nodos con interés turístico del interior y del litoral se aspira analizar la actualidad y la potencialidad de la actividad turística, considerando la incidencia de la litoralidad o interioridad con relación a las dimensiones territoriales, ambientales, sociales, económicas e institucionales. De manera particular en el contexto de la investigación se analiza la dimensión institucional, y en esta ocasión se presenta una serie de consideraciones sobre la actuación de los municipios turísticos.

En primer término se analizan los cambios producidos en la administración pública en nuestro país, fundamentalmente en la última década del siglo XX y su repercusión en el ámbito local, situación que permite plantear diferentes modelos de gestión. Luego se traslada este análisis al sector turístico y se contemplan las funciones que debe cumplir el organismo oficial de turismo en todo municipio que aspire a ser considerado como turístico. Por último, se propone un modelo de gestión basado en la importancia del reconocimiento de los actores sociales y la necesaria articulación entre los sectores público y privado, así como también la inclusión del tercer sector vinculado directa o indirectamente con la gestión del turismo.

La ponencia presenta una síntesis sobre las funciones a cumplir por el organismo municipal de turismo en un destino turístico. Los resultados son, por un lado descriptivos y de caracterización y, por otro, propositivos. La realización del trabajo permite comprender los principales rasgos y alcances de una institución de la administración pública local clave para el desarrollo del turismo en la comunidad, y al mismo tiempo, identificar las acciones posibles para mejorar y fortalecer la gestión. La metodología empleada incluye un análisis de las principales funciones y en una instancia posterior el diseño de un instrumento de recolección de datos, que será aplicado en los municipios seleccionados para la investigación.

Se aspira que los resultados de la investigación evidencien el rol de los actores socio institucionales en un modelo de gestión basado en la participación de los actores sociales, aplicable tanto a municipios turísticamente consolidados, como así también a municipios turísticos potenciales o en proceso de conversión turística.

¹ Universidad Nacional de Mar del Plata – Centro de Investigaciones Turísticas. Funes 3250. Mar del Plata.

benseny@mdp.edu.ar

La reforma administrativa pública. El Estado y el Turismo

En el conjunto de países que integran América Latina, a mediados del siglo XX se producen una serie de transformaciones de origen económico, social y político, que naturalmente repercuten en nuestro país como integrante del territorio mencionado. En el período comprendido entre los años 1950 y 1980 parte de los países latinoamericanos registraron significativas tasas de crecimiento y de urbanización; al mismo tiempo, prevalecieron cambios en las estructuras productivas y ocupacionales, que introducen una modificación en el modelo económico. En este nuevo esquema, las economías agrarias quedan resagadas y se impone un modelo económico con marcado perfil industrial y de servicios.

Las dos últimas décadas del siglo XX son testigo de una fuerte caída de la producción y del empleo, situación que se ve acompañada por una aceleración de los procesos inflacionarios y recesión originada como consecuencia del incremento de la deuda externa, que exige generar superávit en la balanza comercial. Al mismo tiempo, la disminución de puestos de trabajo en el mercado laboral alcanzó marcados niveles, generando una creciente tasa de desempleo.

En este contexto, las políticas de ajuste adoptadas para enfrentar los desequilibrios externos, provocaron un efecto adverso que agudizó el deterioro de los estratos sociales subordinados, reflejado en la pérdida de estabilidad de las instituciones democráticas y en una acentuada desigualdad social. El carácter estructural de la desigualdad social se agudizó con la exclusión económica, social, política y cultural de gran parte de la población. Hablar de desigualdad, supone pensar que existe la posibilidad de una superación, que en definitiva se traducirá en la incorporación a la sociedad nacional de los sectores poblaciones más desfavorecidos.

Las consecuencias de períodos de gobiernos autoritarios, así como la inestabilidad originada por la reconstrucción democrática con mayor o menor grado de flexibilidad y participación de la comunidad, imprimieron un replanteo de los modelos de gestión, reflejados en los diferentes sectores económicos de cada país latinoamericano.

De manera particular en Argentina, durante la década del año 1990 se generalizaron una serie políticas públicas tendientes a reducir el rol del Estado en el manejo de la economía y la producción. Se produjo una reforma administrativa basada en la modificación del aparato público de gobierno. A través de las políticas de privatización y concesión se transfirieron parte de las funciones estatales hacia el mercado y mediante las políticas de descentralización se delegaron actividades en el nivel municipal y en la propia sociedad.

La reforma administrativa propuso la expansión de una gestión pública moderna y eficiente, basada en la desburocratización del Estado, la simplificación y reducción de las normas y procedimientos y la incorporación de nuevas tecnologías de gestión administrativa, que en algunas situaciones incorporaron mecanismos de participación de la sociedad civil.

La descentralización se concretó a través del retiro del Estado nacional y el traspaso hacia las provincias y en algunos casos hacia los municipios de gran parte de los programas de salud, educación, vivienda y políticas sociales. De esta manera, en el nivel local recaen nuevas competencias que anteriormente brindaba el Estado Benefactor y se multiplican las demandas sociales que frente al fenómeno de globalización, tienden a manifestar sus expectativas en el plano local (Filmus, 1997).

El Turismo, como un sector de la economía nacional, está presente en la reconstrucción del Estado argentino. Es una actividad que presenta grandes potencialidades y su manifestación concreta se produce en el espacio local –de litoral o de interior, en un centro urbano o rural-. En este contexto, el municipio debe responder a la demanda ciudadana y participar activamente en la valorización de sus recursos naturales y culturales, democratizando los beneficios del turismo y minimizando los eventuales impactos negativos que pueda producir a la comunidad.

Durante mucho tiempo se consideró al turismo como un producto de lujo reservado sólo para quienes disponían del tiempo libre y de los recursos económicos para practicarlo. En la actualidad se reconoce al turismo como una necesidad y al mismo tiempo constituye un derecho humano y un factor fundamental de planificación del desarrollo. Para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de un ciudad, resulta sumamente valioso otorgarle prioridad a la gestión turística local, dado que puede reportar importantes recursos económicos y beneficios culturales y ambientales.

El desafío de asegurar un desarrollo turístico sostenible, que incluya la participación de todos los actores sociales, se ha transformado en un objetivo prioritario de las naciones que han comprendido la capacidad del sector turístico para contribuir al bienestar de la comunidad, tanto por los efectos económicos como por la importancia en la valoración de ambientes naturales y el resguardo del patrimonio cultural.

En este contexto, el municipio se convierte en una instancia decisiva para enfrentar el desafío en cuestiones tan diversas como la identificación de oportunidades de inversión turística para el sector privado, la preparación de programas y proyectos dirigidos a consolidar la oferta turística local y la participación en campañas de promoción para el mercado nacional o internacional, entre otras tareas que se suman a las preocupaciones cotidianas.

Los actores socio institucionales en los municipios turísticos

La expresión dimensión socio-institucional hace referencia a la dinámica de las instituciones a partir del rol que desempeñan los actores sociales representantes de los sectores público, privado o tercer sector, articulados y coordinados para alcanzar el desarrollo del sector turístico de una comunidad. En este contexto adquiere importancia la tarea de gestión turística que implica la formulación de una política y su correspondiente planificación, coordinación y articulación con otros organismos oficiales, fijación y aplicación de estándares para instalaciones y servicios turísticos, mercadotecnia, capacitación y concienciación, desarrollo del sector, búsqueda de alternativas ante situaciones de crisis, etc.

Una gestión eficiente requiere la participación de todos los actores socio-institucionales vinculados directa o indirectamente con la actividad turística. Se define como actor socio-institucional al conjunto de organizaciones de personas, tanto públicas como privadas, que poseen una visión colectiva, cohesionada por la participación y por la movilización en torno a la consecución de sus objetivos (Boisier, 1995).

Es fundamental destacar la importancia de una acción conjunta y, al mismo tiempo, propiciar la generación de espacios de articulación que le permitan a los diferentes

actores, ya sean del ámbito público, privado o representantes del tercer sector, expresar sus opiniones y articular su accionar. El espacio de articulación reúne a cada actor socio-institucional desempeñando un rol específico y compartiendo una mirada común en beneficio del desarrollo real o potencial de la actividad turística.

La dimensión socio-institucional es un componente primordial en la planificación del desarrollo turístico y recreativo. Para aspirar a un resultado positivo se requiere la formulación de políticas adecuadas y al mismo tiempo, capacidad política de implementación. El éxito o fracaso dependerá de los esfuerzos de su aplicación, siendo fundamental mantener una estrecha cooperación y coordinación entre los diferentes sectores durante el proceso de planificación y ejecución (OMT, 1999).

El análisis de la dimensión socio-institucional requiere conocer la dinámica de los organismos y/o instituciones a partir del rol que desempeñan, analizando las funciones que asumen los diferentes actores socio-institucionales vinculados directa o indirectamente con la gestión del turismo, destacando la participación del:

- a) Sector Público: organismo público encargado de la gestión del turismo, en el ámbito nacional, provincial y municipal.
- b) Sector Privado: conjunto de prestadores de servicios vinculados directa o indirectamente con la actividad turístico-recreativa, reunidos a través de un cuerpo corporativo representando los intereses del sector.
- c) Tercer Sector: representantes de la sociedad civil, asociaciones sin fines de lucro, organizaciones no gubernamentales o asociaciones comunitarias voluntariamente convocadas que pueden ejercer influencia en cuestiones turístico-recreativas.

El sector público

La expresión sector público hace referencia al conjunto de órganos y personas revestidas de poder para expresar la voluntad del Estado y hacerla cumplir a través de los mecanismos de la administración pública, siendo ésta quien da vida a las estructuras e instituciones que conforman el Estado, mediante procedimientos y procesos sistematizados que ponen en acción al gobierno y a las personas que lo integran. Un proceso es una secuencia constituida por diferentes fases o etapas de un acontecimiento y un procedimiento es el método de ejecución. Debido a la diversidad de actividades que desempeña el Estado se origina una gran variedad de procedimientos que responden a la filosofía de la organización (Acerenza, 1984).

El concepto de filosofía de la organización implica tomar una posición por parte del Estado con respecto a la actividad turística. De esta manera, es posible encontrar gobiernos a favor del desarrollo turístico, con una actividad real y fuertemente vigorizada, o bien una postura intermedia donde la actividad se presenta en forma embrionaria o débil con potencial desarrollo. Una situación extrema se refleja a través de la ausencia total de la actividad e interés del órgano decisorio.

En este sentido, el rol que asume el Estado con respecto a la política turística se manifiesta a través de la manera activa o pasiva en que se involucre con la actividad. El involucramiento activo asume una acción deliberada por parte del gobierno, realizada para favorecer al sector turismo y por lo tanto, implica el reconocimiento de las necesidades específicas del sector turístico y la participación operativa para lograr los objetivos fijados. La acción se puede reflejar mediante un enfoque gerencial donde además de los objetivos, se introduce el apoyo legislativo y organizativo necesario; o

bien, de desarrollo donde el gobierno o sus agencias toman un papel operativo en el sector turístico. Por otra parte, el involucramiento pasivo se manifiesta a través de una acción del gobierno que puede tener implicancias para el turismo, pero no está específicamente intencionada, puede ser obligatoria acompañada por legislación o de apoyo mediante medidas indirectas al sector (Lickorish, 1993).

En función al ámbito de jurisdicción que surge del gobierno federal, la actuación del sector público asume una estructura vertical con tres niveles básicos de organización: nacional, provincial y municipal. El estudio se realiza en función al ámbito de jurisdicción de los organismos oficiales específicos de turismo.

En nuestro país, el organismo turístico de máxima jerarquía nacional se identifica a través de la Secretaría de Turismo y Deporte de la Nación. En el orden provincial existe un organismo con similar identificación y ámbito de administración más acotado, se trata de la Secretaría de Turismo y Deporte de la Provincia de Buenos Aires. El tercer nivel de administración pública recae en el municipio, que es la fracción más pequeña de jurisdicción, donde no existe un criterio único de denominación del organismo municipal de turismo.

Si bien la investigación se centra en el espacio municipal, se considera oportuno hacer una breve referencia a los objetivos y principales funciones de los organismos públicos de turismo con alcance nacional y provincial, tanto de la administración pública nacional como provincial, para luego introducir las funciones de los municipios turísticos.

En el orden nacional el turismo representa la responsabilidad del gobierno, por tal motivo es el encargado de formular la política turística general, instalando el sector en el contexto de la economía nacional, fijando objetivos, medios y estrategias para alcanzarlos y promoviendo la actividad en el interior y fuera del país. La formulación de la política turística se delega a los organismos gubernamentales.

La posición que ocupa el turismo dentro del sector público depende del grado de importancia que la conducción política le reconoce a la actividad en un determinado momento. En forma independiente de la jerarquía que adquiera, la conducción requiere la existencia de una organización institucional que contemple las diferentes facetas que implica el desarrollo de la actividad. El concepto de organización institucional hace referencia a la estructura orgánico funcional del organismo responsable de la conducción del sector turístico y a los aspectos normativos que fomentan y regulan el desarrollo del turismo (Acerenza, 1984).

En nuestro país, el sector público nacional encargado de la gestión del turismo asume a partir de diciembre del año 2001 (según Decreto N° 111 del 28/12/2001) el rango de Secretaría y se asocia con el Deporte. Se denomina Secretaría de Turismo y Deporte de la Nación y depende en la actualidad directamente de Presidencia de la Nación.

El plan de gobierno actual (2005) plantea una política turística basada en los siguientes planos (Casanova Ferro, 2004):

- a) Promover el turismo social como garantía de acceso a sectores vulnerables, recuperando la idea del turismo como derecho real del trabajador y proponiendo el mejoramiento de los complejos de alojamiento existentes.
- b) Buscar el crecimiento sostenido de la actividad turística como motor de la reactivación económica, generador de divisas y trabajo.

- c) Potenciar la promoción a través de eventos deportivos nacionales e internacionales, desestacionalizando la actividad, promoviendo áreas protegidas y tratando de integrar ofertas dentro del MERCOSUR.
- d) Proponer la implementación de un plan conjunto entre jurisdicciones nacionales y provinciales para el emplazamiento de Terminales de Cruceros en todo el país, canalizando la inversión pública y privada.
- e) Incorporar la Antártida Argentina como destino turístico, combinado con Ushuaia.

El discurso político emanado del gobierno nacional intenta consolidar al turismo, el deporte y los Parques Nacionales como herramientas para construir un nuevo país. El argumento se basa en la Argentina como destino y haciendo una analogía propone a la actividad turística como locomotora del crecimiento nacional. Para alcanzar este objetivo, se definen la siguientes estrategias:

- Desestacionalizar el turismo interno buscando una mayor presencia internacional y decididas acciones en el plano local, promoviendo los fines de semana largos y las fiestas provinciales, desarrollando mayor infraestructura y propuestas promocionales.
- Ampliar la promoción del turismo receptivo con una fuerte presencia institucional en el exterior, participando de ferias y work shops en todo el mundo con la finalidad de difundir una oferta nacional diversificada en los productos de nieve, pesca, tango, circuitos de turismo cultural, religioso, deportivo, termal, regional NOA, NEA, Cuyo, Patagonia, Buenos Aires, etc.
- Brindar apoyo a la Feria Internacional de Turismo (FIT).
- Implementar el Primer Encuentro Sudamericano de Turismo bajo el lema "Sudamérica para los sudamericanos", para fortalecer la identidad regional.
- Desarrollar la Cuenta Satélite de Turismo para que la Argentina disponga de un instrumento estadístico confiable de la actividad turística.
- Desarrollar el turismo social bajo el lema "Turismo Solidario".
- Mejorar el acceso y calidad de los servicios en los Parques Nacionales y revisar las contrataciones y licitaciones vigentes.

Cabe destacar, que el organismo nacional de turismo, antes de asumir la actual denominación y luego de un largo período con el rango de Secretaría y área de gestión específica de Turismo, en el mes de setiembre del año 2001 logró el rango de Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte (según Decreto Nacional N° 1.366/01). El nivel ministerial tuvo un breve período de duración debido a un quiebre institucional originando por un cambio de gobierno que decidió retrotraer el novel Ministerio al status anterior de Secretaría. Al margen de la crisis política, se considera destacable la inclusión del Sector Turismo en la agenda del gobierno nacional y el nivel jerárquico que alcanzó, situación que pone en evidencia la importancia reconocida a la actividad.

En el ámbito de jurisdicción intermedia, el organismo oficial de turismo provincial se denomina Secretaría de Turismo y Deporte de la Provincia de Buenos Aires, depende en forma directa del Gobernador Provincial. Entre sus funciones se destaca la gestión, planificación y promoción del sector turístico. Es una condición necesaria el compartir y continuar la política turística nacional, al mismo tiempo, articular esfuerzos entre esta esfera política y el orden local, favoreciendo la asociatividad regional.

Si bien el organismo provincial comparte la denominación nacional, su creación es muy reciente. La estructura orgánica de la provincia se modificó en enero del año 2003 y se creó la actual Secretaría de Turismo y Deporte, de la cual dependen dos Sub-Secretarías vinculadas con cada área específica. En el organigrama anterior al año

2003 asumía el rango de Sub-Secretaría de Turismo, dependiendo del Ministerio de Producción.

Entre las principales funciones del órgano turístico provincial se encuentran la promoción, regulación y control de la actividad turística, la preservación del patrimonio natural y cultural de interés turístico, el fomento de la concientización turística en la comunidad receptora, el asesoramiento y la coordinación interinstitucional, ya sea con municipios, entidades de bien público o con empresas del sector, con la finalidad de desarrollar el turismo en su jurisdicción.

Para completar el análisis desde el punto de vista de la jurisdicción de los organismos oficiales, se introduce el nivel municipal, considerando relevante su estudio por tratarse del eslabón inferior de la administración pública, donde el funcionario y el habitante tienen un contacto directo. El municipio está integrado por individuos ligados a través de relaciones de proximidad entre sus domicilios y por las normas socialmente aceptadas y políticamente sancionadas, que regulan su existencia; por lo tanto, tiene una población residente y un territorio sobre el cual ejerce su jurisdicción. Su origen se basa en un asentamiento poblacional que adquiere importancia y requiere la presencia de una superestructura administrativa para lograr un adecuado funcionamiento, siendo su principal misión velar por el bien común de la población asentada en su territorio.

La actuación de las autoridades locales en el ámbito turístico gira en torno a cuestiones vinculadas con la planificación, promoción, desarrollo físico de la actividad, provisión de infraestructura básica, relevamiento de recursos naturales y culturales presentes en el territorio del municipio, concientización, capacitación, etc.

Por otra parte, la administración local es la encargada de realizar el planeamiento urbano, situación que implica la toma de decisiones sobre el otorgamiento de permisos, tanto para la construcción o instalación de determinadas actividades como para la prestación de servicios. Ante una creciente afluencia de visitantes se torna imprescindible planificar el desarrollo turístico. De esta manera, en este nivel de actuación se deben buscar respuestas a las necesidades específicas de los residentes y visitantes.

En el ámbito de jurisdicción local, la identificación del organismo municipal de turismo no siempre comparte la misma designación que en el orden provincial o nacional. Existe una marcada heterogeneidad en su identificación, que se refleja tanto en el nivel jerárquico asignado en la estructura orgánico funcional, como en el área de gestión donde se incluye. (1)

El análisis de la estructura organizacional en el ámbito de jurisdicción municipal responde a una cuestión de orden administrativa y política, donde el sector turístico puede asumir distintas jerarquías, grado de centralización o descentralización y estar inserto en diferentes áreas de gestión. La jerarquía refleja el nivel que asume el organismo público de turismo en el organigrama municipal, y al mismo tiempo permite visualizar el grado de centralización o descentralización, dependiendo de la figura orgánico funcional que adopte la misma.

El área de gestión donde se inserta la cuestión turística podrá ser exclusivamente turística o bien presentarse en forma compartida o integrada con otros sectores económicos. La primera situación evidencia especial interés del poder político para incluir la cuestión turístico-recreativa en las áreas de gestión; en cambio cuando el

turismo se presenta en forma integrada con otras áreas de gestión denota una dependencia funcional con las actividades económicas o áreas de gestión incluyentes.

En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, se realizó un relevamiento de los organismos municipales de turismo en los ciento treinta y cuatro partidos que la integran. En todos los partidos se encontró una estructura organizacional municipal, ya sea con identificación específica o vinculada con el sector turismo. Se detectaron diez jerarquías diferentes (Ente, Secretaría, Sub-Secretaría, Dirección, Sub-Dirección, Departamento, División, Coordinación, Comisión, Agencia). Con relación al grado de centralización o descentralización de la gestión, se encontró solamente la jerarquía que reviste la identificación de Ente como organismo descentralizado.

Al analizar el área de gestión donde se inserta la cuestión turística, se detectaron situaciones con identificación exclusivamente turística o integrada con otros sectores de gestión (Gobierno, Cultura, Deporte, Educación, Promoción, Acción Social, etc.). La primera situación evidencia especial interés del poder político para incluir la cuestión turística en las áreas de gestión; en cambio cuando el turismo se presenta en forma integrada con otras áreas de gestión denota una dependencia funcional con las actividades económicas o áreas de gestión incluyentes. (2)

Esta situación se traduce en la presencia de una amplia diversidad institucional, dado que en el ámbito provincial conviven diferentes estructuras organizativas municipales que tienen bajo su responsabilidad la gestión pública del Sector Turismo. Al mismo tiempo, la atribución del Municipio para decidir su propia estructura, le otorga al sistema organizativo un cierto grado de vulnerabilidad, dado que el organigrama se adapta, flexibiliza y reorganiza en términos de la decisión política del momento.

Funciones de los municipios turísticos

El municipio constituye la mínima unidad de organización político-administrativa, es el eslabón inferior de la cadena del Estado, después de la nación y las provincias, y el escenario de máxima expresión en contacto con la población. Es el ámbito propicio que refleja la voluntad democrática de la comunidad, y en este sentido, debe dar respuesta a las exigencias que plantean un mejor servicio al interés general. Refleja la cara visible del Estado, es el lugar donde se habita y conforma el espacio más indicado para discutir los temas que afectan a la comunidad, dado que el poder político municipal conoce más de cerca los recursos disponibles, las motivaciones y necesidades de su población.

El nivel municipal se convierte en un escenario oportuno para plantear políticas turísticas efectivas y proyectos turísticos concretos. Es el eslabón de gestión concreto que enfrenta directamente al político local con su comunidad y la gestión asume un carácter personal al compararla con los otros niveles de jurisdicción superior. Requiere un análisis integral y una gestión eficiente, especialmente por parte de la administración local y de los organismos involucrados directa o indirectamente con la actividad turístico-recreativa, tanto en sus formas públicas como privadas vinculadas con el quehacer colectivo de la comunidad (Tauber, 1999).

El municipio debe convertirse en el motor de la actividad económica y organizador de la vida social, brindando servicios colectivos y al mismo tiempo asumiendo el rol de redistribuidor de ingresos y promotor de sectores populares. Debe articularse con los poderes locales y de ámbito superior, bajo el supuesto que todo lo que se pueda

gestionar y decidir en un nivel inferior no debe hacerse en un nivel superior. El poder local debe asumir el doble carácter de ser el ente representativo de la comunidad y el elemento articulador hacia ámbitos superiores del Estado y hacia las instituciones de la sociedad civil (Tauber, 1999).

La escala local presenta un alto nivel de adecuación para el desarrollo de la producción y la gestión turístico. Facilita las oportunidades de gestión y control directo de destinos y procesos productivos, brinda flexibilidad y posibilidad de rectificación y al mismo tiempo, participación social. Frente al carácter abstracto e impersonal del ámbito nacional o regional, la escala local se presenta como el espacio más oportuno para plantear políticas efectivas y proyectos concretos facilitando la participación de los actores socio-institucionales, abriendo un espacio de diálogo sobre estrategias y objetivos para tomar decisiones democráticas sobre las iniciativas a emprender (OMT, 1999).

Sin descuidar las obligaciones básicas del municipio, como la prestación de algunos servicios, realización de obras de infraestructura, asistencia en la emergencia, controlador de conductas y recaudador para alcanzar su propio financiamiento, el municipio en la actualidad debe actuar como coordinador de acciones públicas y privadas, orientador de inquietudes para el crecimiento, promotor del desarrollo local y facilitador de las iniciativas para el progreso. En la actualidad, el municipio no solo debe ser un buen administrador, sino que además es primordial asumir el rol de conductor de los destinos de su comunidad.

Para ello, requiere un plan y una estrategia de implementación, donde la planificación estratégica para el desarrollo local adopte un valor decisivo. Planificar la estrategia implica disponer de un plan de gestión que forme parte de una estrategia de desarrollo consensuada y concertada, que reúna la presencia de todos los actores institucionales, y al mismo tiempo requiere definir las prioridades para evitar superponer necesidades con posibilidades (Tauber, 1999).

En este sentido, tanto las administraciones públicas como las empresas turísticas privadas que opten por desarrollar un turismo potencial o fortalecer las actividades turístico-recreativas tradicionales, deben organizarse para lograr una eficaz gestión. Sin bien, es fundamental el protagonismo del sector público turístico en su doble rol de planificador y conductor, su accionar debe estar acompañado por las empresas del sector privado que aportan las instalaciones y servicios necesarios. La gestión del organismo público de turismo puede ser evaluada de manera favorable, en la medida que cumpla las siguientes funciones (OMT, 1999; Boullón, 1990):

- a) Formular una política de desarrollo turístico, planificar y coordinar los aspectos vinculados con la ejecución y revisión continua de los mismos, haciendo un seguimiento del desarrollo de la actividad turística por medio de mediciones de flujos turísticos recibidos y controlando la calidad de los bienes y servicios ofrecidos.
- b) Coordinar las instancias de planificación física y urbana con organismos de protección ambiental, velando por la utilización racional del medioambiente natural y cultural de la comuna, mediante un monitoreo continuo del estado de los atractivos naturales y culturales.
- c) Coordinar con otros organismos oficiales cuestiones de desarrollo relacionadas con el turismo y la recreación, abarcando responsables de áreas protegidas o conservación de sitios históricos.

- d) Coordinar con las instituciones responsables del transporte e infraestructura verificando su estado y adecuación a los objetivos definidos para el turismo y la recreación.
- e) Proveer un foro de consulta y articulación entre los sectores público, privado y tercer sector social a través de las ONG's locales que puedan participar en el desarrollo del turismo y la recreación.
- f) Formular el marco normativo pertinente, cumplimiento efectivo a través de actividades de inspección en instalaciones y servicios vinculados tanto con el turismo como con la recreación.
- g) Promover y comercializar el turismo seleccionando estratégicamente los mercados (regional, nacional o internacional), identificación de la imagen institucional y prestación de servicios de información. En el ámbito local, esta última función puede ir acompañada con la instancia de coordinación con la autoridad turística provincial y nacional.
- h) Elaborar informes, informaciones, estadísticas e investigación realizando estudios de mercado, estudios de demanda turístico-recreativa tanto real como potencial.
- i) Participar en programas de educación, propios o de terceros, para lograr la capacitación y formación del personal local que trabaja en el sector turístico y recreativo.
- j) Realizar un seguimiento del desarrollo turístico verificando el cumplimiento de la planificación y ajustándose a las situaciones no previstas.
- k) Concientizar a la población sobre la importancia de actuar como un anfitrión turístico y fomentar la cultura de hospitalidad.

Si bien el estudio se centra en las funciones concernientes al área de turismo, es necesario mencionar las principales funciones que desempeña la administración pública. Entre ellas, se destacan la prestación de servicios urbanos, como la eliminación de residuos cloacales, la recolección de basura, la provisión de alumbrado público, la construcción y mantenimiento del pavimento, parques, jardines y otras áreas públicas. Algunos municipios disponen de escuelas, centros de salud y equipos de policía propia, que se suman a la oferta de servicios educativos, de salud y seguridad con jurisdicción nacional y provincial (Boullón, 1990).

Otra de las funciones del municipio se origina en la necesidad de controlar la calidad técnica, funcional y estética de los inmuebles. A tal fin, el municipio revisa los planos de construcción, otorga los permisos y verifica que las obras se ajusten a los planos aprobados. Estas tareas se solventan mediante el pago de tasas que los contribuyentes deben abonar por los servicios recibidos.

Un modelo de gestión basado en la articulación de los actores institucionales

Cada localidad posee características particulares que la distinguen y en esta diferenciación radica la potencialidad turística. Si bien los recursos de una comunidad pueden carecer de calidad excepcional, es posible su aprovechamiento como un complemento de los atractivos existentes en localidades cercanas, situación que favorecerá la prolongación de la estadía del visitante en la zona, generando beneficios al conjunto de las comunidades implicadas. No todas las comunidades tienen las mismas condiciones para desarrollar el turismo, en algunos casos los recursos naturales o culturales no alcanzan el nivel que sustente la actividad turística y en otros existe cierto desconocimiento de la realidad turística, dado que no perciben a su territorio con capacidad de atracción y no realizan ningún esfuerzo para poner en valor sus recursos.

Algunas localidades asumen al turismo como una alternativa para alcanzar el desarrollo, pero las grandes esperanzas depositadas en los beneficios económicos de esta actividad no siempre van acompañadas de la voluntad política para planificarla u orientarla. Si el turismo no se desarrolla de manera planificada puede en el mediano o largo plazo llegar a tener más consecuencias negativas que positivas sobre la economía, la sociedad y el medio ambiente local. Es el gobierno local el responsable de asegurar la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de su comunidad, por lo tanto debe intervenir en el desarrollo del turismo, para que éste se transforme en una actividad permanente y sustentable, desde el punto de vista ambiental y económico.

Un municipio se transforma en un destino turístico cuando el conjunto de los productos ofrecidos presenta rasgos de singularidad y diferencialidad y la suma de sus atractivos le permiten posicionarse en el mercado y diferenciarse de su entorno. Si bien su atractividad, así como la aptitud y accesibilidad son condicionantes para determinar el potencial turístico, es indispensable desarrollar los mecanismos necesarios para lograr una gestión adecuada basada en la sostenibilidad del desarrollo turístico, donde la planificación estratégica se convierte en una herramienta imprescindible para alcanzar el éxito del destino. En la gestión de un destino intervienen diferentes actores sociales, por lo tanto resulta interesante conocer el rol que desempeñan tanto los organismos públicos y las instituciones del sector privado turístico, así como también las organizaciones representativas de la comunidad local.

La definición del rol del sector público y del sector privado reviste cierto grado de complejidad. Depende de la realidad de cada destino, donde interactúa por una parte el organismo municipal de turismo y por la otra los representantes del sector privado, que en algunas localidades pueden asumir un cuerpo corporativo, compartiendo objetivos comunes, o bien simplemente pueden actuar los empresarios en forma independiente, en ausencia de una asociación que represente los intereses del sector. De esta manera, la realidad de cada destino reviste condiciones de singularidad y especificidad, situación que permite plantear la posibilidad de diferentes modelos de gestión.

La reforma estatal descentralizadora iniciada a fines del siglo XX, favoreció el fortalecimiento de los gobiernos municipales. El binomio descentralización-municipio aparece como uno de los ejes de las perspectivas y polémicas en torno a las transiciones y reformas democráticas, las crisis políticas y económicas, la territorialidad de los nuevos conflictos, las demandas, los actores, las nuevas formas de hacer política y de organizar la participación social, reconquistar los derechos y espacios de la ciudadanía. Surge el concepto de lo local como espacio concreto de participación social, como unidad de análisis, planificación y acción, donde se pueden atender las demandas de la población a través de los mecanismos apropiados al contexto, relevar y activar un conjunto de potencialidades no apreciadas por el planificador tradicional.

El espacio local se diferencia por el paisaje, la naturaleza de sus recursos, nivel de su infraestructura y equipamiento, calidad de sus comunicaciones, nivel de educación de sus habitantes, expectativas de renta y bienestar que éstos tienen, grado de su organización política, nivel de participación, sistema de creencias y actitudes, entre otros. Reinventar lo local como espacio de planificación, acción y participación social, implica reconocer a los actores sociales que conocen el territorio y representan la

dinámica social, institucional y económica, para determinar las prioridades y las acciones más oportunas, concertando y conduciendo la cuestión turística.

Las sociedades que poseen sólidas tradiciones de asociacionismo, con sentimientos de comunidad y pautas de reciprocidad entre sus individuos y han sabido entender lo público como un terreno compartido entre instituciones representativas y entidades civiles, son proclives para la participación. Es necesario generar confianza y superar el aislamiento entre el ámbito público y el ámbito privado, propiciando modelos de acción basados en empresas mixtas, co-gestión de servicios o de bienes públicos, mecanismos de intermediación donde se combine la presencia del sector público y del sector privado, asumiendo responsabilidades colectivas. En tal sentido, resulta oportuno propiciar mecanismos que desarrollen rutinas y espacios de colaboración público-privado, sin que esta situación implique un deslinde de responsabilidades, sino por lo contrario, una delimitación de las mismas.

En este sentido, es importante fortalecer las instituciones locales y la realidad asociativa, entendiendo el ejercicio de las responsabilidades públicas como una instancia de coordinación e integración, capaz de protagonizar la articulación (Subirats, 2004). Para lograr un modelo de gestión basado en la articulación de los actores institucionales, es preciso contar con un ámbito de participación que reúna a los representantes del sector público junto a los empresarios y prestadores de servicios, como así también a las instituciones del tercer sector, donde encuentren un espacio para debatir y consensuar el presente y futuro del turismo en la comunidad. La participación puede encontrarse a través de la conducción compartida del organismo de turismo municipal o bien mediante la creación de un Ente Mixto de Turismo (organismo, instituto, bureau, comisión o denominación similar).

El desarrollo del turismo requiere una estrategia de fomento que planifique, estimule y articule el accionar del sector público con la iniciativa del sector privado e incorpore la participación de tercer sector defendiendo los intereses de la comunidad. De esta manera se propone un modelo de gestión basado en la participación, donde el organismo encargado de conducir el devenir de la actividad turística se encargue de la promoción del turismo como una actividad económica y productiva, que genere ingresos y beneficios en el orden local, regional y nacional.

Al igual que en otras comunidades que poseen un Ente Mixto de Turismo (Miami, Orlando, Nueva York, o ente regional Caribe Mexicano) las principales funciones que desempeñan giran en torno a la planificación de la actividad turística, coordinación y organización de acciones promocionales, publicitarias y relaciones públicas. Una mención especial reviste la definición de una imagen turística y el posicionamiento estratégico a través de una marca que simbolice el destino, resaltando sus características singulares y diferenciales que la distinguen de su competencia. Otras funciones a considerar se basan en la capacitación y concientización turística del personal del sector turístico y de la comunidad en general para lograr la calidad del servicio y la cultura de la hospitalidad, a través de un proceso de continua mejora, así como también, fomentar y apoyar en forma directa las actividades dirigidas a la población residente y transitoria para el uso del tiempo libre.

Conseguir el equilibrio entre las necesidades y expectativas de los grupos con intereses diversos representa uno de los principales desafíos que se plantea en la mayoría de los organismos turísticos locales.

Notas

(1) La información se desprende de la investigación Centros Urbanos Bonaerenses: Red Turístico – Recreacional, Capítulo Dimensión Socio Institucional, BENSENY, Graciela (2004) (Inédito), se detectaron: Ente: 4, Secretaría: 16, Subsecretaría: 12, Dirección: 92, Departamento: 1, División: 3, Coordinación: 2, Consejo Municipal: 1.

(2) En la misma investigación se detallan las áreas de gestión en forma completa, que según el orden de la denominación responde al siguiente esquema, Turismo: 51, Cultura: 34, Deportes: 30, Recreación: 2, Promoción: 2, Desarrollo: 2, Educación: 1, Gobierno: 1, Prensa: 1 y Política Ambiental: 1.

Referencias bibliográficas

ACERENZA, Miguel Angel (1984) – *Administración del Turismo. Conceptualización y Organización. Volumen 1*. México, Trillas – México.

BOISIER, Sergio y otros (1995), *Sociedad Civil, Actores Sociales y Desarrollo Regional*. ILPES-CEPAL, Chile.

BOULLON, Roberto (1990) - *Los Municipios Turísticos* – Trillas, México.

CASANOVA FERRO, Gonzalo (2004), *Manual de Derecho Tributario y Turismo – Una perspectiva integral desde la problemática jurídica turística*. Libronauta, Argentina.

FILMUS, Daniel y otros (1997), *El Perfil de las ONGs en Argentina*. FLACSO – Banco Mundial, Universitaria de La Plata, Argentina.

GARCÍA DELGADO, Daniel (1994), *Los actores sociopolíticos frente al cambio. Una perspectiva desde América Latina*. Docencia, Argentina.

LICKORISH, Leonard (1994), *Desarrollo de Destinos Turísticos, Políticas y Perspectivas*. Diana, México

MANTERO, Juan Carlos (2001), *Centros Urbanos Bonaerenses: Red Turístico - Recreacional*. Revista APORTES y Transferencias, Año 5 vol 1. CIT UNMdP.

OMT (1999), *Guía para Administraciones Locales: Desarrollo Turístico Sostenible*. OMT, Madrid, España.

ROBIROSA, Mario (1996), *Organización y Gestión Comunitaria*. CIAM, Universidad Nacional de Mar del Plata.

SUBIRATS, Joan (2001), *Responsabilidades colectivas y valores públicos en España. El papel del Tercer Sector*, Cuadernos Aragoneses de Economía. Volumen 11. Nº 2. Editorial Universidad Autónoma de Barcelona (España)

SEMINO, Isabel y otros (1999) – *Modernización y Reforma del Estado. Provincia de Buenos Aires* – Universidad Nacional de La Plata.

TAUBER, Fernando (1999), *Municipio y Desarrollo, el nuevo desafío*. Universidad Nacional de La Plata, Argentina.