

EL TURISMO COMO FACTOR DE DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL Y LAS NUEVAS HERRAMIENTAS DE GESTION EN LOS MODELOS DE PLANIFICACION DE LA ACTIVIDAD.

**Lic. María del Carmen Vaquero ¹
Arq. Juan Carlos Pascale**

En este fin de siglo, el espacio regional del S.O. de la provincia de Buenos Aires, Argentina y los municipios que lo conforman; están atravesando grandes transformaciones como consecuencia de los cambios en las condiciones macroeconómicas que operan sobre este territorio socialmente construido.

La presente ponencia tiene por objeto presentar el rol del turismo como factor de desarrollo local, de integración y articulación regional; y las nuevas herramientas de gestión implementadas por municipios que conforman este territorio.

En este contexto, es necesario considerar el nuevo rol del estado y la importancia que adquieren los gobiernos locales como actores responsables en la construcción de la identidad y en el desarrollo local. El desafío por tanto significa acompañar estos procesos, potenciando las fortalezas intrínsecas y ventajas competitivas, minimizando los posibles impactos negativos y previendo la incidencia de los escenarios futuros.

Surgen así nuevos modelos transformadores basados principalmente en las nuevas estrategias de gestión y en el diseño de políticas de concertación entre el ámbito público y el sector privado.

En este sentido, la gestión dejó de ser tecnocrática para transformarse en participativa y concertada entre diferentes actores, con el fin de resaltar las particularidades de lo endógeno. De allí la importancia de definir acciones que apunten a transformar una determinada realidad.

La necesidad de incorporar racionalidad en la gestión y construir desde la subjetividad sectorial una reconstrucción intersubjetiva y multidisciplinar, es el desafío que deben afrontar los gobiernos locales.

El territorio regional del S.O., una de las principales áreas agroexportadora y portuaria del país, a sufrido en las últimas décadas un proceso de decrecimiento y estancamiento que se materializa en una desarticulación y en una pérdida del dinamismo regional.

Por lo tanto se torna necesario identificar los problemas y las potencialidades y reconocer los factores endógenos que puedan actuar como dinamizadores del ámbito local y regional.

Esta situación plantea la necesidad de impulsar un proceso de diversificación de las actividades productivas, entre las cuales el turismo se manifiesta como una de las principales opciones.

El S.O. de la provincia de Buenos Aires posee una variedad de atractivos turísticos naturales y socio culturales de diversa calidad y jerarquía. Si bien ninguno posee una categoría excepcional, los mismos pueden complementarse a través del diseño de circuitos para conformar productos turísticos enmarcados en las nuevas modalidades del turismo (turismo rural, turismo aventura, ecoturismo, turismo urbano, etc.).

A la luz de estas tendencias el territorio está bien posicionado para convertirse en una alternativa de destino turístico dentro de un área no tradicional por tratarse de recursos no degradados que permiten satisfacer una demanda cada vez más exigente con respecto a la calidad medioambiental.

El auge del turismo en la región se correlaciona con el incremento del sector a nivel nacional y mundial. Su crecimiento ha sido espontáneo e incipiente de allí la necesidad de realizar una planificación integral de la actividad que evite impactos ambientales negativos.

El uso racional de los recursos mediante el diseño de políticas integradoras que impliquen una inserción del turismo en la estructura territorial y el impacto espacial que la actividad produce, llevan implícita una gestión ambiental del turismo.

Respetar el paisaje como el componente fundamental del producto turístico, como un espacio para ser consumido y determinar medidas que lo pongan en valor; serán premisas que deberán incorporar la racionalidad en la variable ambiental; entendiendo al ambiente como un sistema, como el campo de interrelación entre el soporte natural y la sociedad.

El concepto de gestión ambiental del turismo, alude al conjunto de operaciones que definen acciones transformadoras de la realidad (gestión) en procura de orientar procesos de transformación de la actividad

* Departamento de Geografía – Universidad Nacional del Sur – E-mail. Vaquero@criba.edu.ar

(desarrollo turístico) según una perspectiva que tienda al equilibrio (racionalidad) de las interacciones ambientales entre naturaleza y sociedad.

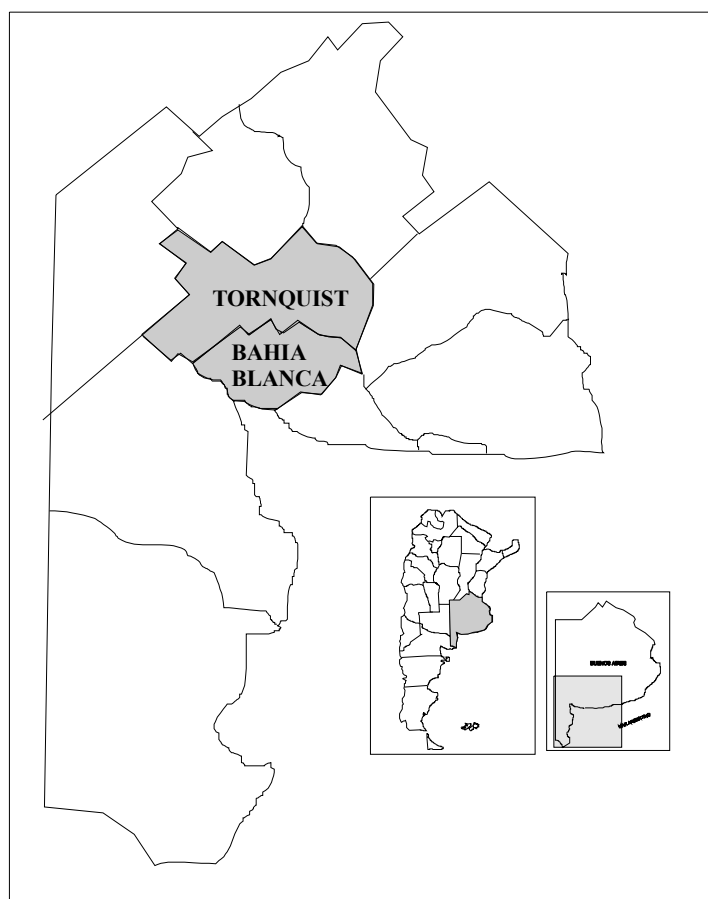
De allí la importancia de la población local en la generación de acciones consensuadas para el logro de una gestión ambiental del turismo.

Surgen así nuevos modelos transformadores de una determinada realidad, basados principalmente en el nuevo rol de los estados municipales y en el diseño de políticas acordadas entre el ámbito público y los privados.

El modelo de Planificación Estratégica como instrumento de acción y gestión sobre la base de la participación y concertación público-privada, representa una herramienta adecuada y relevante para promover las transformaciones necesarias en un territorio. Basada fundamentalmente en las premisas de proceso (planificación continua), de incertidumbre, de consenso, de flexibilidad y de correspondencia con el desarrollo económico.

En este trabajo se analiza el rol de la actividad turística en dos experiencias: el Plan Estratégico de Bahía Blanca y la Agenda Estratégica del partido de Tornquist (Figura 1).

Figura 1



PLAN ESTRATÉGICO DE BAHIA BLANCA

El partido de Bahía Blanca constituye el centro nodal de mayor importancia de la región del S.O. de la provincia de Buenos Aires. Cuenta, según censo 1991, con una población de 270.000 habitantes. Con una base productiva regional eminentemente agrícola ganadera, se consolida como centro urbano proveedor de bienes y servicios de la zona circundante.

La disponibilidad de materias primas y la infraestructura existente, la convierten en asentamiento de importantes empresas agroindustriales, petroquímicas y un importante número de pequeñas y medianas empresas vinculadas a la industria alimenticia, metalmecánica y procesamiento de la madera. En este

contexto el conjunto de grandes empresas vinculadas a la actividad petroquímica, que si bien conforman un reducido número de establecimientos, son las que presentan un mayor impulso pues se encuentran en una fase expansiva de actividades e inversiones transformándose en el dinamizador de la economía bahiense.

La estructura comercial se completa con un importante sector comercial diversificado, al que se suma la llegada reciente de grandes hipermercados y de dos centros comerciales, que han impactado sensiblemente en el comercio local.

El calado natural del puerto y su localización estratégica lo convierten en punto de salida de la producción agrícola regional hacia mercados internacionales.

El puerto junto con la importante red vial, ferroviaria y aérea convierten a la ciudad en un sólido nodo de comunicaciones posicionándola favorablemente para el intercambio y la vinculación con los mercados regionales y extrarregionales.

La puesta en marcha de la Zona Franca y la concreción del Corredor Bioceánico, potenciarán aún más las actividades portuarias.

Los establecimientos educacionales tanto públicos como privados, cubren la demanda actual. Es importante destacar la presencia de dos Universidades Nacionales, del Sur y Tecnológica que convierten a la ciudad como referente regional de estudios superiores.

El equipamiento sanitario del partido se completa con establecimientos públicos y privados de mediana y alta complejidad, que atienden la población local y de su área de influencia.

El **Plan Estratégico de Bahía Blanca**, "iniciativa implementada por la administración municipal y un amplio conjunto de instituciones locales, tiene como objetivo central la identificación, diseño y gestión de las principales estrategias de desarrollo a implementar en el municipio mediante una metodología de base participativa".²

Para llevar a cabo esta tarea se conformó un equipo interdisciplinario local, con técnicos municipales y profesionales contratados a tal fin, dirigidos por un Asesor externo quienes tuvieron la responsabilidad de poner en marcha el proceso y cumplimiento de todas las fases de la metodología adoptada.

Como primera etapa se concretó un **DIAGNÓSTICO** de la situación local y su relación con la región de influencia directa, desde las múltiples y complejas dimensiones del territorio y la particular visión de los distintos actores sociales convocados al efecto. Esta herramienta permitió la elaboración de la matriz **FODA** donde se fijaron los aspectos favorables de la realidad local **-FORTALEZAS-** y las desventajas **-DEBILIDADES-**, acompañados por una visión de los factores externos que inciden y condicionan lo local, definidos como **OPORTUNIDADES** y **AMENAZAS**.

La metodología adoptada en las diferentes fases, consistió en **TALLERES PARTICIPATIVOS**, donde se definieron y consensuaron las diferentes etapas del proceso. En el taller de Diagnóstico se definieron las debilidades y las fortalezas de la actividad turística regional. Las debilidades están referidas a :

- Desconocimiento del potencial turístico del territorio del Sudoeste por parte de los residentes y funcionarios,
 - Subaprovechamiento de los recursos turísticos
 - Bajo nivel de competitividad de los emprendimientos
 - Insuficiencia en infraestructura y equipamiento
 - Falta de articulación regional
 - Ausencia de proyectos de desarrollo turístico regional
- Inadecuadas políticas provinciales y nacionales de fomento de la actividad.

- Déficit de promoción y comercialización.

Entre las fortalezas se consideraron:

- Variedad de atractivos turísticos naturales y socioculturales
- Posibilidades de una oferta turística enmarcada en las nuevas modalidades (turismo rural, ecoturismo, turismo aventura etc)
- Recursos no degradados.

² Plan Estratégico de Bahía Blanca. 2000

- Recursos humanos capacitados
- Factibilidad de integración regional mediante el diseño de circuitos.
- Centros turísticos de importancia en áreas litorales y serranas.
- Bahía Blanca como centro de distribución, escala y estadía, sede de congresos y convenciones.

Estas conclusiones permitieron desarrollar la etapa siguiente de construcción de los **ESCENARIOS** y definición de los **EJES ESTRATEGICOS DE ACCION**, como una de las fases básicas del Plan. Se determinaron **SIETE EJES** consensuados en las respectivas comisiones de trabajo. Seis de ellos referidos al desarrollo local y el restante relacionado con la proyección de la ciudad en la región mediante el diseño de políticas de integración e identidad regional.

Este último eje, incorpora al turismo como uno de los factores de desarrollo e integración regional. Las estrategias propuestas incluyen:

- Adecuación y mejora de las infraestructuras locales y regionales
- Ampliación y optimización de la planta turística
- Preservación y rehabilitación del patrimonio arquitectónico y cultural
- Campañas de difusión y concientización
- Diagramación y diseño de circuitos integrados
- Creación de la imagen turística regional
- Creación del Ente Regional de Turismo para generar políticas de integración
- Incorporación de la región en el nivel nacional y Mercosur

En la etapa final de **FORMULACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS ESTRATÉGICOS**, se definieron las acciones que transformarán la ciudad y su entorno.

Se consensuaron nueve Programas Estructurales compuestos por diversos subprogramas y proyectos articulados entre sí por criterios y objetivos en común para lograr los cambios pretendidos.

Dentro del Programa de Fortalecimiento y Diversificación del Sector Productivo local, aparece como un Proyecto Estratégico la creación de la Agencia de Desarrollo. En la misma se consideró al turismo como uno de los temas prioritarios tendientes a lograr una mayor diversificación y desarrollo de la economía local.

En la actualidad se llevan a cabo los talleres sectoriales, con el objeto de formular proyectos específicos para optimizar la actividad.

AGENDA ESTRATEGICA DEL PARTIDO DE TORNQUIST

El partido de Tornquist, con una población según el Censo 1991 de 5.672 habitantes, tiene como principal actividad económica la producción agropecuaria. Asimismo posee un activo comercio y pequeñas industrias alimenticias y grandes emprendimientos representados por el Molino Harinero y una Empresa Papelera. La importante variedad de atractivos naturales, le confieren un alto potencial para el desarrollo de la actividad turística.

El principal atractivo lo constituye el Sistema de Ventania, relieve montañoso de origen paleozoico, en cuya cima se encuentra el hueco que da nombre al cordón y que fue declarado Monumento Natural en 1959. Se localiza en el Parque Ernesto Tornquist, donde parte del mismo es Reserva Integral con más de trescientas especies de flora y fauna autóctona.

La diversidad de paisajes naturales conjuntamente con importantes ejemplos del patrimonio cultural, constituyen atractivos más que suficientes para dar lugar a distintas actividades recreativas en contacto con la naturaleza.

El principal centro turístico de estadía es la localidad de Sierra de la Ventana que cuenta con un equipamiento turístico para albergar un importante número de turistas, (10.000 plazas) que provienen principalmente de la Capital Federal, del Gran Buenos Aires y de Bahía Blanca.

Es importante destacar que en Villa Ventana (pequeño centro turístico serrano) se localizan las ruinas de un Ex Hotel-Casino, construido en 1.909, primer emprendimiento turístico de la región y segundo en Sudamérica.

El partido de Tornquist presenta una complejidad interjurisdiccional que lo convierte en un desafío para el estudio de los posibles ejes de acción, ya que cuenta con la superposición de instancias municipales, intermunicipales e interregionales.

Para la elaboración de la **AGENDA ESTRATEGICA**, iniciativa del gobierno local, se convocó a un equipo interdisciplinario de técnicos externos para la concreción y aplicación de un modelo de gestión también de base participativa.

Es un instrumento de gestión concertada público-privada, una herramienta de planificación, que permite la creación de un espacio de consenso participativo donde el sector político y la comunidad acuerdan programas y proyectos para contribuir al desarrollo local. El interés público y los esfuerzos privados confluyen en el gerenciamiento de los mismos, poniendo en funcionamiento un ejercicio democrático que regula el grado de compromiso de los distintos sectores participantes para el logro de los objetivos propuestos.

La **Agenda** define y ordena las ideas fuerza de la comunidad en proyectos y acciones, según prioridades y plazos actuando como ordenadora de los tiempos políticos de gestión del municipio. El contenido y los alcances propuestos son factibles de ser revisados y actualizados periódicamente en un proceso de evaluación permanente.

Convierte a estas propuestas de la comunidad en ejes de desarrollo, generando un compromiso por medio de la identificación y personalización de los proyectos. Asimismo realiza un recorte de la realidad, sobre la base de la concertación de estas ideas fuerza, determinando cambios transformadores para la acción política a implementar.

Posibilita también la construcción conjunta de un nuevo conocimiento, en un proceso de aprendizaje continuo por parte de los actores sociales involucrados con una determinada realidad, estimulando la intersubjetividad y la creatividad. Define el perfil y el grado de intervención pública.

Esta **Agenda**, acotada a un momento dado y a un determinado lugar, atendiendo a la mediatez de los tiempos actuales, requiere para su ejecución y puesta en marcha sólo de un período de tres meses.

La metodología consistió en la realización de una serie de talleres participativos para definir las distintas etapas de: **DIAGNÓSTICO, PROPUESTAS, AGENDA PRIORIZADA DE LOS PROYECTOS e IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA.**

Las características socio económicas y políticas del partido, la diversidad de su perfil productivo y la potencialidad de los recursos turísticos; permitió la definición de tres ejes de acción estratégicos: Eje del perfil productivo, Eje de gestión administrativa y el Eje de desarrollo turístico.

EJE DE DESARROLLO TURÍSTICO.

La coordinación de este eje fue realizada por investigadores pertenecientes al Área Turismo del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional del Sur, autores de esta ponencia.

Para llevar a cabo las instancias metodológicas de la **Agenda** se convocó a los actores relacionados con la actividad turística. En el desarrollo de los talleres participaron distintas organizaciones no gubernamentales, como cámaras empresariales (hotelera, restauración, transportista, etc.) sociedades de fomento, instituciones educativas, profesionales, representantes del Honorable Concejo Deliberante y del Ejecutivo municipal y de la Comisión de Turismo de la Comarca Serrana.

Como primera etapa, en el **TALLER DE DIAGNOSTICO** se analizaron las debilidades como así también las potencialidades y oportunidades de: la oferta turística, la demanda, la comercialización y promoción, la concientización del residente y del turista, la planificación e integración regional. Se definió por consenso el estado actual de la actividad y las incidencias tanto internas como externas que influyen en su desarrollo. Asimismo se evaluó la inserción de la Comarca Turística en el ámbito regional, provincial y nacional.

Posteriormente en una nueva convocatoria y como segunda etapa, se llevaron a cabo los **TALLERES DE PROPUESTAS**. En los mismos, se consensuaron una serie de propuestas que luego el equipo técnico integró en programas, subprogramas y proyectos. Se configuraron una serie de programas tendientes a optimizar y mejorar el desarrollo de la actividad.

Programa 1: Promoción y difusión del turismo de la Comarca.

Programa 2: Mejoramiento de la oferta de los recursos turístico-recreativos
Subprograma de turismo social
Subprograma de actividades recreativas para residentes y turistas

Programa 3: Jerarquización de la oferta de los servicios turísticos
Subprograma de mejoramiento de la infraestructura de servicios básicos

Programa 4: Concientización a turistas y residentes

Programa 5: Consolidación del municipio como Comarca Turística

Programa 6: Estrategias de integración comarcal y regional

Los programas y subprogramas, se priorizaron en base a las posibilidades de gestión, de los recursos tanto humanos como económicos y de las necesidades de concreción.

Como etapa final, se desarrollaron los **TALLERES DE IMPLEMENTACIÓN** donde se elaboró el organigrama de la Agenda Estratégica y se conformaron las comisiones integradas por agentes municipales, actores participantes en el proceso y actores privados externos a la comunidad de Tornquist, que por intereses empresariales y académicos aporten a la etapa de implementación.

Este equipo ejecutor asignará los programas y proyectos a gerenciar por cada una de las Comisiones, las que definirán en primera instancia la prioridad y los plazos de los mismos para la conformación final de la Agenda Estratégica.

Para la puesta en marcha se propone la creación de la Fundación Agenda Estratégica de Tornquist y una Mesa de Enlace integrada por legisladores nacionales y provinciales de la Región para llevar a cabo las gestiones necesarias ante los organismos nacionales, provinciales e internacionales de promoción y desarrollo que posibiliten la concreción de las propuestas.

Esta herramienta permitirá al municipio elaborar un plan integral de las obras y/o proyectos a desarrollar en el corto, mediano y largo plazo en función de las priorizaciones determinadas previamente teniendo como premisa fundamental *un desarrollo sustentable del turismo en la Comarca Serrana*.

Ambas herramientas, **Plan y Agenda**, tratan de aunar los esfuerzos y compromisos de los actores que intervienen en la actividad turística, mediante un acuerdo para ofrecer un producto diferenciado. Un producto que resalte las potencialidades de lo endógeno, con ventajas competitivas dinámicas, y adaptado a la evolución del mercado, en un determinado territorio, en nuestro caso dos municipios que componen el S.O. de la provincia de Buenos Aires

La ordenación, planificación y gestión del espacio turístico, con premisas de sustentabilidad ambiental y consenso público-privado, son los instrumentos fundamentales para una adecuada articulación territorial del turismo.

BIBLIGRAFIA

GORESTEIN, Silvia (1998): Las nuevas formas del declive urbano-regional en la Argentina de los años noventa. El caso de Bahía Blanca en el sudoeste bonaerense. En DE MATOS, C y otros (comp.) Globalización y territorio. Pontificia Universidad Católica de Chile (IEU); Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.

HIERNAUX, Daniel (1995): Elementos para un análisis socio-geográfico del turismo. Universidad de San Pablo. Brasil.

LAURELLI, Elsa y otros (1998): El despliegue territorial de la reestructuración económica y los procesos de integración. En DE MATOS, C y otros (comp.). Globalización y territorio. Pontificia Universidad Católica de Chile (IEU); Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.

MARENCO, Silvia y PASCALE, Juan (1998): La planificación estatal bonaerense y el ordenamiento territorial: teoría, estrategias y organización institucional. En Estudios Regionales Interdisciplinarios. EDIUNS. Bahía Blanca.

PLAN ESTRATÉGICO DE BAHIA BLANCA (1998). Diagnóstico y Escenarios Territoriales. Municipalidad de Bahía Blanca. Provincia de Buenos Aires. República Argentina.

PLAN ESTRATÉGICO DE BAHIA BLANCA (1999). Documento de Trabajo. Formulación de Programas y Proyectos. Municipalidad de Bahía Blanca. Provincia de Buenos Aires. República Argentina.

PLAN ESTRATÉGICO DE BAHIA BLANCA (1999). Documento Final. Municipalidad de Bahía Blanca. Provincia de Buenos Aires. República Argentina.

VALENZUELA RUBIO, Manuel (1986): Turismo y Territorio. En Estudios Turísticos nº 90. Madrid.

VAQUERO, María del Carmen (1996): La potencialidad turística de la Región. En revista Historia y Realidad Bahiense. EDIUNS. Bahía Blanca.

VAQUERO, María del Carmen (1997): Ambiente y Planificación Turística. En revista Turismo y Ambiente. Año III, número 6. La Plata.

VAQUERO, María del Carmen, Bróndolo M. y Ercolani P. Compiladoras (2000): Turismo: Desarrollo Local y Regional. EDIUNS. Bahía Blanca.