

Criterios planificadores del Plan Estratégico de Turismo Sustentable “Necochea 2013-2023”, Argentina

Planning Criteria for the Strategic Plan for Sustainable Tourism “Necochea 2013-2023”, Argentina

Marcela Beatriz Bertoni¹, María José López² & Joaquín Testa³.

La gestión ambiental de un destino turístico implica no sólo un aumento de la competitividad turística, sino que además la conservación y mejora de las características medioambientales de dicho destino. Esto significa que una planificación integral del espacio objeto de actuación debe basarse en una planificación estratégica de ordenamiento territorial que incluya las dimensiones físicas, sociales, económicas y políticas que conforman el territorio real. El objetivo principal de este trabajo fue identificar los criterios planificadores establecidos en la formulación y proyección del Plan Estratégico de Turismo Sustentable “Necochea 2013-2023”, Argentina. Se identificaron las estrategias a adoptar para la consolidación de Necochea como destino turístico sustentable. Se utilizó el método de investigación-acción participativa, desarrollado en cuatro etapas. La primera etapa incluyó la comprensión de la problemática y los criterios planificadores subyacentes en la concepción del Plan y la lógica de intervención adoptada. La segunda consistió en la formulación del Plan, la definición de objetivos y la identificación de propuestas de los sectores sociales implicados. En la tercera etapa se consensuaron los principales elementos del Plan y se identificaron dos tipos de estrategia, específicas y transversales. La cuarta etapa de evaluación del Plan se distinguieron las condiciones de tres procesos: Internalización y territorialización de las políticas. Los principales hallazgos sugieren que el Plan facilitó el proceso de internalización de la política turística, lo cual fue legitimado desde un enfoque participativo, validando de esta manera la incidencia de la ciudadanía en la política pública de turismo. Una importante implicancia indica un efecto positivo por la divulgación de los resultados del Plan y el compromiso asumido por el gobierno local.

Palabras clave: Gestión ambiental, competitividad, planificación integral, destino turístico sustentable, política turística.

The environmental management of a tourist destination involves not only an increase in competitiveness, but also in the conservation and improvement of the environmental characteristics of that destination. This means that an integral planning of the space must be based on strategic land management planning that includes the physical, social, economic and political dimensions of the actual territory. The main aim of this study was to identify the planning criteria established in the formulation and projection of the Strategic Plan for Sustainable Tourism “Necochea 2013-2023”, Argentina. The strategies to adopt for the consolidation of Necochea as a viable tourist destination were identified. The method of research-participatory action was used, developed in four stages. The first stage included understanding the problem and the underlying planning criteria in the conception of the plan and the logic of the intervention adopted. The second consisted of the formulation of the plan, the definition of objectives and the identification of proposals of the social sectors involved. In the third stage the main elements of the plan were agreed upon and two specific and cross-sectional strategy types were identified. In the fourth stage the conditions of three processes were distinguished: internalization and territorialization of the policies. The main findings suggest that the plan facilitated the internalization process of the tourism policy, which was legitimized from a participatory approach, thus validating the impact of citizenry on public tourism policy. One important implication shows a positive effect through the dissemination of the results of the plan and the commitment on the part of the local government.

Key words: Environmental management, competitiveness, integral planning, sustainable tourist destination, tourism policy.

(Presentado: noviembre 3, 2015. Aceptado: diciembre 23, 2015)

¹Dra. en Geografía. Grupo de Investigación de Economía Ecológica, Centro de Investigaciones Económicas y Sociales. Universidad Nacional de Mar del Plata. Argentina. marber@mdp.edu.ar

²Mg. en Desarrollo Turístico Sustentable. Grupo de Investigación de Economía Ecológica, FCEyS. Universidad Nacional de Mar del Plata. Argentina. lopezmj@mdp.edu.ar

³Lic. en Turismo. Grupo de Investigación de Economía Ecológica, FCEyS. Universidad Nacional de Mar del Plata. Argentina. joauintesta@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

Los destinos maduros del litoral, tanto a nivel nacional como internacional, desde finales de los ´80 vienen afrontando la necesidad de renovación de áreas turísticas, las que se pueden plantear a diferentes escalas espaciales de referencia (región turística o destino) y afecta a los contenidos y prácticas medioambientales, urbanísticas y sectoriales que configuran y definen el entorno territorial y funcional de los lugares especializados en turismo (Vera et al., 2010).

Frente a esta situación, la renovación turística y ambiental y el reposicionamiento representan los objetivos principales de la política turística de la mayoría de los destinos tradicionales de "sol y playa". En consecuencia, los destinos de turismo litoral, en su mayoría, enfrentan crisis e incertidumbres, que plantean desafíos de adaptación a las tendencias del mercado turístico.

Esta situación demanda una gestión turística integral y sustentable en pos de la competitividad. La cual debe ser abordada desde una perspectiva multidimensional, ya que involucra lo económico, lo social, lo cultural, lo político, lo tecnológico y lo ambiental; todas dimensiones intrínsecas tanto al destino turístico, como al territorio y su sustentabilidad.

La estrecha vinculación de la actividad turística con el territorio sitúa el enfoque transversal de la política turística como un factor clave; ya que se requiere de la formulación y puesta en marcha de estrategias turísticas encaminadas a recualificar y diferenciar el destino. En otros términos, es necesaria una gestión para la renovación ambiental basada en parámetros de mejora de la calidad ambiental y de refuerzo de la identidad local, con el objeto final de recuperar la atractividad turística.

El gobierno local constituye un actor fundamental para la implementación de las nuevas modalidades del turismo y de sus estrategias, dado que se constituye en la expresión más clara del Estado en el territorio.

La gestión territorial de la política pública, en la práctica se sustenta en la cooperación y fomento de capacidades para la autogestión, que trascienden la estructuración de las políticas y que debe concretar la institucionalidad de lo territorial a partir de la concertación de actores. Por lo tanto, la estrategia de desarrollo territorial se concibe con los subsistemas de acción de actores, organizaciones, instituciones y redes locales (González Díaz et al., 2013).

En la Argentina, en los destinos turísticos del litoral de la Provincia de Buenos Aires la situación actual de este espacio y el tipo de soluciones propuestas, implican compatibilizar la urbanización turística con el paisaje, para la preservación del medio natural y urbano y, al mismo tiempo, para garantizar un cierto grado de permanencia de aquellos rasgos paisajísticos que tiene sentido mantener y mostrar. En el litoral bonaerense, ante la necesidad de restaurar y mantener las condiciones ambientales y de afrontar la renovación de destinos maduros del litoral, se vienen desarrollando planes relativos a la gestión costera a través del Plan de Costas lanzado en 2008 y el desarrollo del turismo sustentable de acuerdo al Plan Estratégico de Turismo Sustentable iniciado en 2010.

En particular, en el Municipio de Necochea desde el año 2004, la Secretaría de Planeamiento y Medio Ambiente está implementando el Plan Integral Costero, enmarcado en el Plan Urbano Ambiental. Las pautas establecidas en el Plan Integral Costero, promueven garantizar un estándar sostenible del soporte receptor y de calidad óptima. En el 2007, esta iniciativa, se reforzó a través del programa de reacondicionamiento del frente costero.

Asimismo, la creación del Ente Necochea de Turismo (ENTUR) en el año 2010, afianzó desde la política turística el reconocimiento de la actividad turística como factor de desarrollo del Partido y planteó nuevos objetivos en la planificación del turismo. Entre ellos: promover una dinámica de gestión desde una perspectiva sustentable e integral del turismo, con los objetivos de

lograr un posicionamiento de Necochea, no sólo como un destino tradicional de “sol y playa”, sino de turismo alternativo (aventura - naturaleza - cultura - deportes) y optimizar, articular y vincular a las políticas municipales emanadas de estos instrumentos de gestión vigentes.

Para el logro de estos objetivos en el año 2013 el ENTUR lanzó el Plan estratégico de turismo sustentable de Necochea 2013 – 2023. El mismo fue coordinado por el equipo de investigación de la Universidad Nacional de Mar del Plata, que estaba llevando a cabo el proyecto de investigación La renovación ambiental de los espacios turísticos de Necochea. La capitalización de las condiciones burocráticas del Ente de Turismo de Necochea, ente autónomo municipal con una fuerte voluntad política de renovar a Necochea como destino turístico y las condiciones sociales vinculadas a la necesidad de restablecer los vínculos con la comunidad residente a partir de políticas turísticas consensuadas y la importancia asignada por la misma a la actividad turística, se constituyeron en un factor decisivo para el logro más fluido de los objetivos del proyecto de investigación.

De hecho, la emergencia de la agenda turística, hizo necesario que se articulen nuevas lógicas de representación. Lógicas capaces de modificar la política turística, no sólo para lograr los rendimientos institucionales esperados (efectos de la política pública), sino también un cambio de cultura de gestión.

La mejora de las condiciones institucionales para la gestión local del turismo depende de la comprensión de los aspectos político-institucionales que fortalecen o debilitan la implementación territorial de las políticas públicas, de la forma en que se toman las decisiones y de los contenidos de intervención (Vargas, 2011).

Por consiguiente, se analizaron los criterios planificadores establecidos, a partir de la comprensión del plan estratégico y su incidencia en la configuración del escenario turístico esperado; identificando el tipo de es-

trategias a adoptar para la renovación y desarrollo de productos territoriales para la consolidación de Necochea como destino turístico en un planteamiento amplio de la noción territorio proyecto.

La aproximación a esta problemática implicó el planteo de estrategias metodológicas en base a la investigación-acción participativa, en particular en relación a técnicas que conciernen al desarrollo sustentable de los territorios.

Por lo tanto, se optó por un abordaje teórico basado en las premisas básicas de la Inteligencia Territorial, donde la relevancia la tiene el contexto de aplicación y la mirada está más asociada a los problemas sociales que a las disciplinas, en un marco metodológico que engloba a la investigación, a la acción y a la participación ciudadana (Girardot, 2010).

Esto implicó que el análisis se planteara desde un enfoque explicativo y práctico para determinar qué actuaciones específicas y transversales contribuyen a la transformación de una forma evolutiva. Y además, que atiendan a la estructura de valores sociales deseables desde un proceso de construcción e internalización político-institucional, presentes en el plan estratégico, que reflejen una imagen global deseable.

La gestión ambiental del destino turístico

La gestión ambiental de un destino turístico requiere, por un lado, un aumento de la competitividad turística y, por otro, la conservación y mejora de sus características medioambientales. En este sentido, una planificación integral del espacio objeto de actuación debe basarse en una práctica planificadora estratégica de ordenamiento territorial contemplando e interrelacionando, sistémicamente, las dimensiones físicas, sociales, económicas y políticas que conforman el territorio real.

Por lo tanto, se debe entender la visión territorial del fenómeno turístico para actuar, dado que las implica-

ciones territoriales (desde el punto de vista administrativo, geográfico o de representación social) tienen una gran conexión con el modelo de gestión turística. En efecto, el carácter integral del destino turístico está representado en la variedad de elementos que lo componen y son claves para su funcionamiento.

La transformación social-territorial explica los lugares en términos de patrones de ocupación y apropiación territorial, donde se decida, en conjunto, intervenir en la medida que determinados actores se ponen a trabajar por territorios posibles más sustentables que los actuales (Mateo y Bozzano, 2010). Esto alude a los fundamentos teóricos principales del concepto de inteligencia territorial que son: la consideración del desarrollo sostenible como una alternativa a una visión estrictamente económica del desarrollo y la importancia de los territorios como espacio de acción para su comunidad (Girardot, 2010).

La renovación turística con referencia expresa al desarrollo sustentable implica adoptar un enfoque global del territorio, en el cual los actores se constituyen en un grupo operativo que a través de la participación determinan necesidades, discuten alternativas e influyen en el proceso decisorio (Girardot, 2010).

En consecuencia se debe considerar el concepto de territorialidad entendido como efecto del territorio y recurso estratégico de los actores, expresa una posibilidad para la gestión del desarrollo bajo el argumento de la territorialización de la política pública, aunque demanda un proceso creativo entre gobierno y actores sociales, y con ello la búsqueda de mecanismos para empatar prioridades socioculturales, dinámica organizativa e institucional, además de recursos del territorio (González Díaz et al., 2013:246).

El proceso de territorialización de las políticas públicas implica construir y reconstruir los procesos de actuación de los poderes públicos. Una revisión de relaciones, alianzas y conflictos intergubernamentales; la incidencia en cada política concreta.

La capacidad de los gobiernos locales se encuentra condicionada no sólo por su capacidad de gestión pública, sino también por las relaciones que se puedan desarrollar con otras instancias del gobierno y con los actores de la sociedad civil. La comprensión de tales capacidades de los gobiernos locales en el proceso de implementación de las políticas públicas territorializadas, significa advertir un conjunto complejo de relaciones institucionales y sociales. En otras palabras, requiere de la comprensión de aspectos político-institucionales que fortalecen o debilitan la implementación territorial de las políticas públicas, cobrando relevancia el análisis de la forma en que se toman las decisiones y los contenidos de intervención (González Díaz et al., 2013).

La sustentabilidad de las estrategias de desarrollo depende del involucramiento de los diversos actores en los procesos de toma de decisiones. En la práctica, una gestión estatal consensuada requiere de participación e iniciativas que permitan fortalecer la confianza entre el gobierno y la sociedad civil, ampliando las oportunidades de cooperación y coordinación.

Para impulsar el desarrollo turístico sustentable, es imperativo un diseño mixto de políticas, en la cual los gobiernos territoriales deben desempeñar un papel decisivo en la creación de formas de participación en la toma de decisiones apropiadas; asumiendo que la ciudadanía tiene un papel relevante en el desarrollo del turismo.

Por consiguiente, es necesario enfatizar en las nuevas funciones que deben desempeñar las administraciones públicas municipales, para concertar con los agentes socioeconómicos locales. En consecuencia, el desarrollo del turismo dependerá de la implementación de un proceso participativo, que fomente los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia común aprovechando los recursos endógenos y capitalizando las ventajas competitivas locales.

Tal como lo plantea Girardot (2010) el proceso de participación colaborativa sustentable se sustenta en cuatro pilares: movilización de los actores y de los recursos territoriales, democratización de los conocimientos y de las competencias, responsabilidad de los participantes y de las instituciones concernidas, propiedad común de los resultados de la investigación-acción.

En este sentido, se requiere el trabajo conjunto de los sectores público-privado, el gobierno local y la sociedad civil; ya que pueden ser más efectivos porque agregan capacidades y optimizan los escasos recursos con que cuentan las localidades, en el marco de una visión común articulada para lograr soluciones sostenibles. Por lo tanto, se hace necesaria la participación ciudadana y la concertación de actores, o sea el involucramiento de los ciudadanos, en la toma de decisiones estratégicas y la construcción de acuerdos entre los distintos actores sociales, económicos y políticos con el fin de viabilizar iniciativas en beneficio común. De este modo las estrategias de desarrollo turístico no se limitan a concebir al territorio como simple espacio o soporte funcional del despliegue de actividades; sino además como un agente de transformación social (Benavides, 2007).

El concepto de gestión participativa desde lo territorial se hace posible en el plano de la operatividad, en los territorios concretos. Por ende, la puesta en práctica supone la búsqueda y avance en programas sectoriales interconectados, con una mayor capacidad logística y operativa capitalizando la utilización de los recursos y el capital social locales (Vargas, 2011).

Entonces, para concretar las estrategias de desarrollo turístico es necesaria una planificación que atienda a la combinación de factores estratégicos y operativos, con una fuerte capacidad de flexibilización a las condiciones del entorno y a las realidades políticas imperantes. Por consiguiente, la planificación involucra dos dimensiones, la estratégica y la operativa, que deben ser tenidas en cuenta en el arreglo institucional. La vinculación de ambas dimensiones requiere de un proceso de planificación-gestión que permita identificar las problemáticas más relevantes del sector, establecer

objetivos y su correlación con estrategias y ciertos niveles básicos de implementación.

Es en este contexto que la planificación estratégica en la política pública se vuelve relevante debido a que hace posible generar instrumentos para dar coherencia a los diversos actos del gobierno, establecer prioridades y consensos de interés público, superar la visión de corto plazo y promover procesos de desarrollo integral.

El desarrollo de la planificación estratégica, desde la gestión pública pretende garantizar el cumplimiento de la finalidad y la misión del interés público, a través de una serie de estrategias derivadas de objetivos generales y medidas concretas, capaces de guiar el entramado institucional y provocar los niveles de cohesión y coherencia necesarios en el aparato estatal, logrando así una administración eficaz y eficiente (Vargas, 2011). En síntesis, se trata de que la planificación del turismo sustentable tenga un alcance horizontal y estratégico. La estrecha vinculación de la actividad turística con el territorio instala al enfoque transversal de la política turística como un factor de competitividad clave. Donde, la integración de políticas sectoriales relativas a los aspectos territoriales, urbanísticos y ambientales son aspectos decisivos y estratégicos para las necesidades de recalificación y diversificación del destino y la participación ciudadana estimula la transversalidad de las políticas públicas.

El planteamiento amplio de la noción territorio proyecto debe contribuir al desarrollo municipal asumiendo la función de articulación y optimización de recursos privados y públicos, en una lógica de corresponsabilidad en la construcción de una sociedad que garantiza el bienestar de todas las personas.

El diseño de una estrategia de intervención de estas características requiere de la definición de un enfoque metodológico de investigación que contribuya a la generación de las coaliciones político-sociales y a la comprensión de los aspectos político-institucionales que fortalecen o debilitan la implementación territorial de las políticas públicas. Tal práctica investigativa tiene como propósito mejorar las condiciones institucionales para la gestión local, produciendo información res-

pecto de la forma en que se toman las decisiones y de la definición de los contenidos de intervención.

METODOLOGÍA

La aplicación de un trabajo de investigación-acción participativa apareció necesaria, en este caso, para llevar a cabo el Plan Estratégico de Turismo Sustentable de Necochea. De esta manera se pudo propiciar un doble espacio, uno de producción académica y otro de contribución social. Se procuró de conducir un proceso para dar lugar a una co-construcción de consensos respecto de la problemática turística de Necochea y permitir al equipo de investigación, a través de asumir la función de facilitador, usar los resultados para producir conocimiento y a los actores locales apropiarse de los resultados adaptados a su situación particular. Por consiguiente, fue necesario compatibilizar un conocimiento empírico, técnico y racional con modos de interacción directa, que permitiesen comprender cuáles son las percepciones que tiene la comunidad sobre la naturaleza, el bienestar y el bien común, ya que éstos son factores que influyen en el desarrollo de la actividad turística.

En consecuencia, el abordaje de investigación tuvo dos instancias: una teórica-explicativa y una práctica. La explicación se hizo desde la situación de los actores, sus acciones e interacciones a partir de lo que se consideraba como problemas relevantes y con referencia hacia los cuales se direcciona la intervención, precisando criterios y procesos. El abordaje práctico, se realizó mediante el seguimiento participativo (coordinación) de las jornadas de trabajo del plan estratégico y de la interacción formal e informal con los actores participantes.

Para el análisis, en términos operativos se definieron cuatro etapas:

1. La etapa de arranque donde se procuró comprender la situación problemática explicando los criterios planificadores subyacentes en la concepción del Plan, en función de cómo se abordó la problemática y la lógica de intervención adoptada.
2. La etapa de apertura que consistió en la formulación del plan, específicamente en el trabajo en taller en cinco encuentros, donde se facilitó respetar todos los puntos de vista existentes en torno a la problemática, definir objetivos y recoger las posibles propuestas producto de la propia praxis participativa que pudieran servir de base para su debate y negociación entre todos los sectores sociales implicados. Cuyo análisis se presenta a partir de:
 - El procedimiento entendido como un ejercicio participativo para la construcción de consensos
 - Los contenidos de intervención que determinan de imágenes objetivo (misión visión), objetivos y líneas de actuación que contribuyan a generar las coaliciones político-sociales para la aceptación de la política pública y a la generación de una estrategia de intervención de corto, mediano o largo plazo.
3. La etapa de cierre que implicó el trabajo de gabinete del equipo de investigación para la elaboración de síntesis e informe y la devolución de resultados a los participantes. En esta etapa las propuestas se sintetizaron en el documento del Plan que fue compartido y circulado y la devolución de resultados supuso que los sectores implicados asumieran un papel protagonista en el desarrollo del proceso. Esto dio lugar a la proyección del Plan en términos propositivos identificando dos tipos de estrategias:
 - Las estrategias específicas para la puesta en práctica de la planificación que orientan la formulación de programas y acciones concretas.
 - Las estrategias transversales asociadas más a modelos conceptuales, entendidos como premisas o postulados de planificación que definirían las posibilidades contextuales de implementación.
4. La etapa de evaluación en la que se intentó com-

prender los aspectos político-institucionales que fortalecen o debilitan la implementación territorial del Plan distinguiendo las condiciones de tres procesos: el de internalización de la política, el participativo, el de territorialización de las políticas.

En síntesis, la estrategia metodológica quedó definida en función del abordaje, etapas, dimensiones y categorías de análisis que se detallan en la Tabla 1.

El caso del partido de Necochea

El Partido de Necochea se encuentra ubicado en el litoral marítimo del sudeste de la provincia de Buenos Aires, Argentina. La cabecera del partido es la ciudad homónima de Necochea que se halla sobre la costa atlántica del Partido y, junto con la ciudad de Quequén, conforman un solo aglomerado urbano separado por el Río Quequén. El interior del Partido está integrado ade-

Tabla 1: Abordaje, etapas, dimensiones y categorías de análisis.

Abordaje	Etapas	Dimensiones	Categorías
Explicativo	Arranque	Concepción del plan	-La situación problemática -La lógica de intervención
Práctico	Apertura	Formulación del plan	-El procedimiento -Los contenidos
Práctico	Cierre	Proyección del plan	-Las estrategias específicas -Las estrategias transversales
Explicativo	Evaluación	Compresión de procesos político-institucionales	-Proceso de internalización de la política -Proceso participativo -Proceso territorialización de las políticas

Fuente: *Elaboración propia*

más por las localidades de Juan N. Fernández, La Dulce, Claraz y Santamarina vinculados con la producción agrícola (Ver Figura1).

Sus extensas playas propiciaron el desarrollo de un turismo de sol y playa como actividad económica tradicional de Necochea. Modalidad que a partir de la década de 1990 comenzó a presentar síntomas de declive manifestados en el repliegue del turismo, no tanto en el número de turistas sino más bien en la pérdida de su proyección nacional y transformándose en un destino de turismo regional deteriorado material y simbólicamente, frente al surgimiento de nuevos destinos y nuevas ofertas turísticas.

Durante la última década, el Municipio comenzó a impulsar distintas iniciativas que permitieran superar la fase de estancamiento. En la agenda del gobierno municipal se consolidó el objetivo del reposicionamiento urbano y turístico. De

hecho, desde el año 2007 la política turística local se viene adaptando hacia una planificación más estratégica. En este contexto se definieron una serie de políticas para la mejora del espacio urbano y natural, como el Plan Urbano Ambiental (2007) y el Plan Integral Costero (2010). Además, la creación del Ente Necochea de Turismo (ENTUR) en el año 2010, se centró en el reconocimiento de la actividad turística como factor de desarrollo del Partido y planteó nuevos retos en la política turística. Entre ellos se proponía: promover una dinámica de gestión desde una perspectiva sustentable e integral del turismo, con los objetivos de lograr un posicionamiento de Necochea no sólo como un destino tradicional de “sol y playa”, sino de turismo alternativo y optimizar, articular y vincular las políticas municipales emanadas de estos instrumentos de gestión vigentes.

Pese a estas iniciativas, en el año 2012 se presentaron algunas situaciones contradictorias en la gestión turística, que repercutieron desfavorablemente en la temporada turística,

Para ello, se optó por la modalidad de Taller dado que es un método participativo. La utilización de este método tuvo como objetivo dar respuesta a las inquietudes del sector turístico de Necochea, teniendo en cuenta la opinión de todos los actores interesados, para llegar a la formulación de un plan que contribuya a una toma de decisiones colectiva y consensuada.

El procedimiento de trabajo consistió en una dinámica y técnicas, cuya selección se basó en tres aspectos prioritarios: el proceso participativo respetando el proceso natural del grupo y adaptando el mismo a su contexto y opiniones; la eficacia de la técnica para facilitar una consigna de trabajo y la tarea específica en cada encuentro y el contacto e intercambio continuo de información y resultados de cada encuentro de modo que se estableciera una relación productiva entre los participantes y equipo técnico en el proceso de planificación de la acción.

Por lo tanto, el proceso de trabajo incluyó: cinco jornadas de trabajo de los grupos con consignas y técnicas particulares; una serie de instancias de sistematización de las opiniones de los participantes teniendo en cuenta los distintos aportes de los grupos según los ejes de trabajo a cargo del equipo técnico y unas discusiones plenarios previas a las jornadas de trabajo con las ideas más importantes y un instrumento de recolección de opiniones individuales. Además, se hizo un seguimiento vía mail que atendió a todas las perspectivas valorativas posibles, donde los participantes evaluaban la sistematización de opiniones. En consecuencia, los resultados de cada encuentro pudieron ser rectificadas y validados por sus protagonistas (Bertoni et al., 2013).

Los contenidos principales definidos fueron relativos, por un lado, a los propósitos generales, la misión y la visión del plan. La misión entendida como los motivos y propósitos para los cuales el destino encauzará sus esfuerzos de desarrollo y la visión como la definición preliminar de la imagen objetivo del territorio, consensuada a partir de la opinión de los participantes en relación a elementos conceptuales que contribuyan a tal definición. Por el otro, a las estrategias particulares que son orientaciones para la planificación que se sintetizan a partir de los objetivos, líneas de acción y recomendaciones para la acción propuestas, para los cuatro ejes de trabajos determinados por los participantes: Producto, Medio Ambiente, Marketing y Relación Turista Residente, que se establecieron

en el primer encuentro de acuerdo a la opinión de todos los participantes.

La misión estableció el enfoque esencial del Plan y representaba un grupo de objetivos generales que se identificaron como necesidades sentidas. Por lo tanto, la misión del Plan definida es definir y consensuar objetivos de gestión turística para establecer líneas de acción que garanticen la accesibilidad desde el exterior, facilitando el acceso y la movilidad de los turistas en el destino, contribuyan a la mejora y mantenimiento de los espacios públicos verdes y urbanos de Necochea y generen conciencia turística y ambiental en la población local. La visión se elaboró en base a los resultados de la encuesta realizada a los participantes en el primer encuentro, teniendo en cuenta dos aspectos principales: las características distintivas del destino, en este caso entendido como el Partido de Necochea y los aspectos de evocación subjetiva relativos a percepciones de los residentes y turistas. En este sentido, la visión que se estableció es impulsar la transformación de Necochea para su adaptación a los nuevos requerimientos de la demanda y a la generación de un mayor beneficio económico, social y medioambiental, capitalizando el sentido de pertenencia de la población local, resaltando la importancia de sus atributos naturales.

El trabajo en los encuentros del Taller permitió establecer para cada eje de trabajo objetivos generales y específicos, estos últimos priorizados según su importancia, líneas de acción ponderadas en función de plazos e intensidades y recomendaciones concretas para la acción (Bertoni et al., 2013).

En términos simplificados y sintéticos se propuso para cada eje:

- Producto identificar los atractivos más destacables y representativos del territorio, actividades turísticas que se realizan actualmente, productos turísticos a desarrollar y la diversificación del producto turístico de "sol y playa". Planear la incorporación de nuevas alternativas de turismo cultural, rural, ecoturismo y aventura, turismo deportivo, entre otros, ofreciendo experiencias nuevas y especializadas.
- Medio Ambiente estimular la necesidad de adoptar un enfoque global e integrado para conseguir un turismo sus-

tentable a largo plazo, respetando las características de los espacios turísticos en función de la capacidad de carga, fijando límites a la amplitud del desarrollo turístico, concientizando a la población residente y turística y estableciendo un control permanentemente.

- Marketing contribuir al posicionamiento de Necochea como producto turístico competitivo, a través de eficientes mecanismos promocionales, apoyados en innovaciones tecnológicas y en la coordinación con todos los actores relacionados al sector. Propiciar la promoción de los cambios que permitirán alcanzar una penetración efectiva y consecuente del producto en los mercados emisores y meta, consolidando a Necochea como un destino turístico reconocido a nivel nacional, atrayendo a los turistas que aún no conocen y manteniendo una alta tasa de repetición de la demanda cautiva.
- Relación Turista Residente proponer alternativas para garantizar la seguridad personal del turista a través del compromiso de los actores involucrados en la gestión del turismo y el fortalecimiento de los recursos y servicios turísticos, logrando que la experiencia turística en Necochea se desarrolle en un escenario seguro y confiable, mejorando la imagen de la localidad.

La proyección del Plan

Tomando en cuenta lo anterior, la proyección para la implementación del Plan implicó la consideración de dos tipos de estrategias: específicas para cada eje de trabajo y estrategias transversales para la implementación de políticas de cambio.

Las estrategias específicas fueron:

- Para el eje Producto estrategias de gestión turística que se asocian a reestructurar los productos turísticos y cualificarlos a través de acciones que plantean la singularización y diferenciación y a revertir la estacionalidad de la actividad turística
- Para el eje Medio Ambiente estrategias de renovación del espacio urbano y natural vinculadas a la recuperación ambiental de los espacios naturales, la rehabilitación y refun-

cionalización de los espacios urbanos y la puesta en valor principalmente del río.

- Para el eje Marketing estrategias de posicionamiento relativas a la mejora y actualización de la imagen turística de Necochea y a la innovación y diversificación en las técnicas de comunicación y difusión.
- Para el eje Relación Turista Residente estrategias de cultura turística que tienden a reforzar las líneas de trabajo en cooperación con las administraciones públicas y el sector privado, en la definición y ejecución de políticas o acciones que afectan al turismo y la sensibilización para la mejora de la sostenibilidad del sector turístico, involucrando a todos los agentes que participan directa o indirectamente en la actividad turística.

Los resultados de los ejes de trabajo permitieron identificar tres estrategias transversales para la renovación del Partido de Necochea como destino turístico sobre los que se deberá trabajar a futuro y de manera continua que responden más a modelos conceptuales, que en definitiva definen premisas de planificación.

- La sustentabilidad del patrimonio natural como centro de la actividad turística

El turismo en el Partido está centrado principalmente en sus recursos naturales, tanto los actualmente utilizados como los potenciales que son muy valorados socialmente. En este sentido las acciones recomendadas, por un lado, proponen la reinversión para el mantenimiento y optimización de su patrimonio como atractivo y por el otro promueven el cuidado, la preservación, la valoración y uso responsable de los espacios naturales.

Esto implica una clara orientación hacia el turismo sustentable, que debe basarse en una definición renovada de identidad local en dos sentidos, uno, en función de la identidad turística, que implica fortalecer la originalidad y diferenciación del destino a partir de su calidad ambiental y sus servicios; y otro, de acuerdo al significado otorgado al lugar por parte de sus habitantes, ya que las condiciones naturales del Partido son identificadas, interpretadas e interiorizadas como valores propios de la comunidad.

•La Información y la educación como proceso transversal de la gestión turística

La información y educación son aspectos claves en la generación de recursos, atractivos y productos, en la formación de actores y operadores turísticos, en la formación y consolidación de alianzas estratégicas, entre otros.

La gestión turística debe constituirse en un proceso transversal para potenciar el uso responsable, provechoso, atractivo y efectivo de los recursos, a partir de integrar la preservación de los espacios turísticos con el disfrute por parte de la sociedad. Por lo tanto, es necesario generar una comunicación estratégica que atienda a todas las acciones recomendadas, estableciendo procesos permanentes de intercambio de información útil entre los involucrados y responsables del sistema turístico, utilizando herramientas educativas diversas y además, tecnologías adecuadas y pertinentes para atraer turistas. De hecho, se deben dirigir los esfuerzos a tener recursos humanos capacitados en calidad y atención al cliente, en la intervención y el cuidado del destino y en la fiscalización y regulación de las actividades, tanto recreativas como otras actividades económicas.

La actividad turística desde una perspectiva integradora

Por todo lo establecido se hace necesario asumir la actividad turística desde una perspectiva integradora basada en un enfoque sistémico. Esta perspectiva debe tener en cuenta los diferentes aspectos a considerar en torno a los recursos y a los productos turísticos y, al mismo tiempo, a los procesos de planificación, de gestión y operatividad necesarios, considerando tanto el contexto interno como externo, para producir servicios de calidad y satisfacer la demanda de los visitantes actuales y potenciales.

Esto implica que se deben promover simultáneamente, de modo estratégico e integral, una gestión eficiente de recursos, la participación activa de los residentes, el vínculo entre distintas áreas administrativas públicas, la construcción de ciudadanía responsable para el cuidado y preservación del patrimonio y además, la investigación, la generación e innovación de productos y la segmentación de usuarios y de servicios.

La comprensión de los procesos político institucionales

La emergencia de la agenda facilitó la sensibilización y apropiación de los actores sobre su realidad, pero sobre todo de

la capacidad de debate para generar una posición abierta de análisis y reflexión. Estos aspectos hicieron factible obtener niveles adecuados de legitimidad, para iniciar un proceso de construcción e internalización de la política turística desde un enfoque participativo.

La concepción del Plan implicó desarrollar nuevas lógicas de representación vinculadas al proceso participativo. En este sentido, se constató una participación adecuada, dada en el interés manifiesto y la asistencia voluntaria y continua de los actores a los talleres del Plan. Asimismo, la representatividad no presentó sesgos hacia ningún grupo en particular, lo que derivó en propuestas que respondieron a la visión misión establecida y no a la agenda de un grupo dominante. En el accionar particular de los encuentros se advirtieron oportunidades de consolidar relaciones sociales para concretar proyectos estratégicos, lo cual significó que se afianzara una red relativamente conectada, principalmente entre prestadores de servicios y se facilitara el establecimiento de una comunicación entre los participantes.

Por consiguiente, a través del proceso participativo el plan no sólo quedó validado, sino que además se estableció como una oportunidad real para la ciudadanía de incidir en la orientación de la política pública de turismo.

El proceso de territorialización de las políticas se manifiesta en un incipiente cambio de cultura en la gestión, ya que en cierta medida la formulación del Plan permitió generar capacidades internas para cada uno de los sectores representados, de modo que capitalicen el uso de herramientas dirigidas a lograr una concertación en forma articulada, para gestionar y movilizar recursos orientados hacia el desarrollo turístico del municipio.

Si bien las acciones del Plan aún no han sido implementadas en su totalidad, se puede inferir un efecto positivo de la política que sustenta. Por un lado, en la divulgación de los resultados obtenidos en los talleres donde el trabajo conjunto de los actores tiene reconocimiento social y político y es considerado un referente importante para el impulso de cualquier proceso de promoción del desarrollo turístico local y por el otro, es una contribución y garantía para que el gobierno local asuma un compromiso de largo plazo.

Estas condiciones hicieron posible que la formulación del Plan sea un proceso que tendrá varias etapas en su desarrollo, cuya importancia radica en haber dado el primer paso para abrir la posibilidad de que la comunidad se involucrara en el planteamiento de un proyecto territorio.

CONCLUSIONES

La gestión ambiental del turismo en Necochea debe asumirse como la capacidad del territorio para sumar el accionar y efectos de sus potencialidades y sus ventajas competitivas hacia la competitividad y la sustentabilidad, con base en un objetivo común construido.

Por lo tanto, en la gestión, el gran reto de las estrategias es replantear las acciones sectoriales, donde será necesario enfatizar en los aspectos del territorio y su sustentabilidad. Tal énfasis implica que el análisis-búsqueda de estrategias debe dirigirse a acciones concretas, de forma que permitan la construcción y expresión del imaginario colectivo y la conservación de los recursos naturales a largo plazo.

Las estrategias de gestión turística deben asumir al territorio como espacio estratégico para el desarrollo e integración cultural definida por una imagen-colectivo, en que las autoridades municipales, sean en primera instancia, los impulsores del proyecto-territorio que pertenece al conjunto de la colectividad.

En este caso, desde el Plan pueden articularse lógicas de representación, donde las políticas públicas se convierten en una herramienta fundamental, no sólo para lograr los resultados institucionales esperados, sino también para favorecer el cambio de cultura de gestión generado.

El proceso de diseño y formulación de las políticas públicas municipales debe ser capaz de integrar el enfoque territorial, desde una perspectiva integral que contemple todas las dimensiones (social, económica y ecológica), incluyendo propósitos consensuados y promoviendo la coordinación en el uso de recursos y la búsqueda de efectos en el desarrollo socioeconómico de la comunidad, tomando en cuenta la gestión ambiental del territorio.

BIBLIOGRAFÍA

- Benavides, B. (2007).** Alianzas multisectoriales: Mecanismos de participación, concertación y movilización de recursos para el desarrollo local. San Salvador: FUNDE/FUSAI.
- Bertoni M., López M., Testa J. & Lawler, L. (2013).** La planificación estratégica y sustentable del turismo en el Partido de Necochea. En Actas de VI Simposio en Turismo - XII Jornadas Nacionales de Investigación en Turismo, Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur e Instituto de Desarrollo Económico e Innovación, Argentina, Ushuaia.
- Merlotto, A., Piccolo, M., & Bértola, G. (2012).** Crecimiento urbano y cambios del uso/cobertura del suelo en las ciudades de Necochea y Quequén, Buenos Aires, Argentina. *Revista de geografía Norte Grande*, 53, 159-176.
- Girardot, J. (2010).** Inteligencia Territorial y Transición Socio-Ecológica. *Revista Trabajo*, 23, 15-39.
- González Díaz, J., García Velasco, R.; Ramírez Hernández, J. & Castañeda Martínez, T. (2013).** La territorialización de la política pública en el proceso de gestión territorial como praxis para el desarrollo. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 10(72), 243-265.
- Mateo, G. & Bozzano, H. (2010).** Un puente entre Economía Social, Desarrollo Local e Inteligencia Territorial. El caso de la Cooperativa Arroceros Villa Elisa, Entre Ríos, Argentina. En Actas de VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, Asociación Latinoamericana de Sociología Rural, Brasil, Porto de Galinhas.
- Vargas, J. (2011).** Territorialización de las políticas públicas En: Vargas J. & Camacho N. (coord.) *Territorialización de Políticas Públicas: Coordinación Interinstitucional Local en Centroamérica y República Dominicana* (pp. 35-72). San José: Fundación DEMUCA.
- Vera, J. & Baños, C. (2010).** Renovación y reestructuración de los destinos turísticos consolidados del litoral: las prácticas recreativas en la evolución del espacio turístico. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 53, 329-353.