

Límites de la participación ciudadana en la planificación estratégica del turismo: el caso del Partido de Mar Chiquita (Argentina)

Limits of citizen participation in the strategic planning of tourism: A case study of Mar Chiquita District (Argentina)

Ignacio Azcué Vigil*

Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina

Resumen

El presente trabajo tiene como objeto de estudio el rol que desempeña la participación ciudadana en la planificación estratégica del turismo y los obstáculos que pueden presentarse durante la misma. En este sentido, se estudian dos proyectos de planificación participativa implementados en distintos momentos en el Partido de Mar Chiquita (Argentina) por medio de entrevistas semiestructuradas a actores clave y la observación en el campo. La conclusión arroja una serie de limitaciones que pueden ser atribuidas al sector público, la comunidad y al contexto social y cultural.

Palabras clave: participación ciudadana, planificación estratégica, turismo, Partido de Mar Chiquita (Argentina).

Abstract

This work aims to study the role that citizen participation plays in the strategic planning of tourism, and the obstacles that may arise in such task. In this regard, two participatory planning projects implemented at different time periods in Mar Chiquita District (Argentina) are analyzed using semi-structured interviews with key actors and field observation. The conclusion demonstrates a series of limitations that can be attributed to the public sector, the community and the social and cultural context.

Keywords: citizen participation, strategic planning, tourism, Mar Chiquita District (Argentina).

Recibido 13 Marzo 2018 / Revisado 12 Abril 2018 / Aceptado 28 Mayo 2018

* ignacioazcue@hotmail.es

1. Introducción

La participación ciudadana en torno a las políticas públicas ha sido fruto de numerosos artículos académicos y debates al respecto. Estos análisis normalmente se dan en torno a experiencias participativas de variada índole, siendo el ámbito local el espacio donde generalmente se reproducen. De esta forma, se encuentran diversas herramientas con el objetivo de convocar a distintos sectores de la comunidad a participar sobre un determinado aspecto.

Uno de estos instrumentos es la planificación estratégica. Esta técnica ha sido muy difundida en los últimos años en distintas localidades argentinas y se ha aplicado también en el turismo. Sus cimientos descansan en la participación de la comunidad, aunque muchas veces se presentan obstáculos que pueden dificultar la concreción de las metas fijadas en relación a lo planificado. En este sentido, el caso de estudio planteado constituye un ejemplo de las dificultades que se presentan para la participación durante los procesos de planificación y que afectan su posterior implementación, tal como se verá más adelante en el apartado séptimo del presente artículo.

Este trabajo se basa en la investigación de procesos participativos relacionados al Partido de Mar Chiquita (Argentina), en donde se han promovido en los últimos quince años al menos dos experiencias de planificación turística. Una de ellas la constituyó el denominado Proyecto Turístico de Desarrollo Sustentable del año 2001, mientras que la otra fue el Plan Estratégico de Desarrollo Mar Chiquita 2010-2020 en el año 2010. En ambos casos, existieron dificultades en torno al involucramiento de distintos actores locales que pudieron obstaculizar la materialización de los objetivos que se plantearon.

Por esta razón, la investigación tiene como objetivo general analizar el rol que posee la participación ciudadana y las limitaciones que pueden surgir para la misma en la planificación estratégica del turismo. Particularmente, se busca estudiarla en la planificación turística del Partido de Mar Chiquita (Argentina) y conocer sus restricciones actuales.

2. Participación ciudadana

Seguramente, cualquier lector que se encuentre interesado en el tema, hallará rápidamente una extensa variedad de artículos referidos a la participación en el ámbito público. Muchas de estas publicaciones están inmersas en las más diversas disciplinas como la educación, la salud, el urbanismo, la ciudadanía, el turismo, las políticas de género, etc. Sin duda, todos estos son aportes valiosos para sus respectivos campos de estudio. No obstante, en algunos casos, se encuentra una dificultad para definir qué es lo que consideran como “participación”, en función de las distintas formas en que ésta puede presentarse. Por ejemplo, una investigación realizada en Barcelona analiza la influencia de la globalización en la elaboración de las políticas públicas locales. Se incluye en el trabajo una mención a los mecanismos legales participativos en la ciudad y sus limitaciones, aunque en ningún momento se define concretamente qué es lo que se entiende como “participación ciudadana” (Casellas, 2007).

En el caso del turismo, este último concepto se utilizó en un estudio que se propuso demostrar su importancia para la planificación e investigación social en la actividad. Se elaboró una propuesta metodológica para el diseño de un mecanismo participativo, aunque sin establecer claramente una definición de la participación ciudadana que sirviera a fines operativos (Ortiz, Aledo y García-Andreu, 2014). Una situación similar aparece en una investigación tendiente a conocer las opiniones de una comunidad costarricense acerca del desarrollo turístico en su área de residencia, que plasmó como una variable a analizar “las condiciones de la participación ciudadana”, término que no se define concretamente y se lo asimila también con el de “participación comunitaria” (Aguirre, 2007). Respecto a la planificación, en ocasiones se remarca la importancia de la participación para la gestión del turismo, aunque no se ahonda demasiado en el concepto, planteándose en términos genéricos (Aranda Camacho y Cortés, 2016). En el marco institucional, distintos planes de desarrollo turístico - que se mencionarán más adelante-, se definen como participativos, pero en pocos casos existe una referencia sobre el tipo de participación buscada, lo que dificulta su análisis posterior. Vale recalcar que lo anterior no significa que los trabajos académicos e institucionales mencionados carezcan de valor. Simplemente, se cree necesario comprender qué es lo que se entiende como “participación” y, más concretamente, “participación ciudadana”, lo que en esta investigación servirá luego para exponer sus limitaciones en el marco de la planificación estratégica del turismo.

Conviene comenzar por lo más general, por lo que se discutirá brevemente el significado de la palabra participación. Según el diccionario de la Real Academia Española (RAE, 2017), el término “participación” posee seis acepciones, a saber:

Acción y efecto de participar; Aviso, parte o noticia que se da a alguien; Parte que se juega en un número de lotería; Billeto que consta; Parte que se posee en el capital de un negocio o de una empresa; Comunicación, trato entre personas.

Excepto la primera, segunda y última de las acepciones citadas, el resto hacen referencia a temas puntuales que, se podrá percibir, no tienen relación con la temática aquí estudiada. Esto produce que, inevitablemente, se deba recurrir al diccionario nuevamente. “Participar”, entonces, se define como: “Dicho de una persona: Tomar parte en algo; Recibir una parte de algo; Compartir, tener las mismas opiniones, ideas, etc., que otra persona; Tener parte en una sociedad o negocio o ser socio de ellos; Dar parte, noticiar, comunicar” (RAE, 2017). Aquí es mejor detenerse para analizar.

La primera acepción refiere entonces a “tomar parte en algo” por una persona, la cual parece involucrarse en ese “algo” y ser parte de él. Por su parte, la segunda definición “Recibir una parte de algo”, denota una actitud un tanto más pasiva que en el caso anterior, en donde el individuo sólo participa como receptor de una determinada cosa. En la tercera definición se identifica una suerte de acuerdo entre, al menos, dos individuos que comparten opiniones, ideas, etc., en algún tipo de encuentro. Ya la cuarta acepción al concepto, nos

refiere más al ámbito privado, donde participar se asocia a poseer una parte de una determinada sociedad o negocio. Por último, según el diccionario, “participar” también es “Dar parte, noticiar, comunicar”, asociando esta acción a los efectos de informar algo, comunicar de un emisor a un receptor.

Es posible hasta este punto pensar en la obviedad del análisis. Sin embargo, todas estas definiciones sirven como puntapié inicial para tratar el tema. Así, es válido preguntarse ¿la participación implica una actitud activa de ir a buscar y “tomar parte de algo”? ¿O más bien es algo pasivo, en donde el individuo sólo participa con el fin de recibir algo a cambio? ¿Es la participación realmente un espacio de encuentro en donde se comparten ideas u opiniones? ¿Será sólo un mero acto comunicacional? ¿Es todas estas cosas o algo más? Todas estas preguntas pueden ser halladas, de manera explícita o implícita, en artículos y textos académicos relativos a la temática. Vale aclarar que, en este caso, se aborda la participación desde una perspectiva orientada al ámbito público.

Desde ya, tratar el concepto de participación bajo la perspectiva mencionada implica considerar un gran número de modalidades. En este sentido, Cunill (1991) acuña el concepto de “participación ciudadana” para indicar que los individuos, en tanto ciudadanos, toman parte en alguna actividad pública. Así, se distingue de otros tipos de participación como la social y la comunitaria. La primera hace referencia a la inserción de los individuos en asociaciones civiles, en donde no hay una relación con el Estado en sí, sino con otras instituciones sociales. Por otro lado, la segunda está vinculada con el desarrollo comunitario y sugiere una participación a modo de autogestión por parte de los ciudadanos para mejorar su nivel de vida. También diferencia la alternativa ciudadana de otras experiencias autónomas de la sociedad civil como podrían ser los movimientos sociales, entendiéndose que éstas surgen y se resuelven por sí mismas. Es decir, según la autora, lo que distingue a la participación ciudadana en relación a otras modalidades comentadas es que ésta establece un diálogo entre el Estado y los actores de la sociedad civil, en donde los individuos intervienen en actividades públicas siendo portadores de determinados intereses sociales. Cabe aquí señalar que no toda intervención en las actividades públicas se entiende de esta forma, descartándose también la participación de individuos con ciertos saberes técnicos en la administración, la participación política (en partidos políticos u otros órganos de representación), la colaboración entre administraciones y los mecanismos de defensa de los ciudadanos frente a la administración pública. En el caso de la participación ciudadana, no se estarían persiguiendo intereses globales o comunes de una comunidad política (derecho a la salud, al trabajo, etc.), sino más bien fines particulares radicados en la sociedad civil, es decir, aquellos asuntos relativos a la esfera pública que afectan a los individuos.

Esta diferencia establecida entre participación ciudadana y participación política es mantenida, fundamentalmente, por Brugué, Font y Gomà (2003) quienes sostienen que, a nivel local, un municipio puede apelar a la democracia representativa o a la democracia participativa¹. Mientras que la primera refiere a

¹ En este trabajo se trata el concepto de lo “local” simplemente en términos políticos para hacer referencia a municipios o unidades administrativas públicas de pequeña escala. Sin embargo, este concepto puede ser entendido de muchas otras perspectivas, sobre todo para la Teoría del Desarrollo Local. Si se desea profundizar, pueden remitirse a las obras de Boisier (2001) o Madoery (2001).

la interacción entre el Estado y la ciudadanía sólo a través del voto o la consulta a asociaciones civiles, la segunda promueve el involucramiento activo de los ciudadanos y sus grupos en las políticas municipales. Estos autores también realizan una crítica hacia el Estado de Bienestar, el cual pareció haber desactivado el potencial participativo de las asociaciones de la comunidad vaciándolas tanto de contenidos como de líderes, asumiendo el municipio todas las actividades públicas y siendo el brazo ejecutor de las políticas de bienestar. Con el advenimiento del Estado Neoliberal, surge un municipio relacional, el cual busca vincularse con actores y asociaciones locales para repartir responsabilidades en la prestación de servicios públicos, reactivando así la participación de las entidades asociativas. No obstante, no queda claro en esta etapa si la participación significa solamente un involucramiento de los ciudadanos para la gestión de servicios públicos o, más bien, busca extenderse para la toma de decisiones conjuntas con todos los actores locales.

Por otro lado, los autores mencionados señalan que la participación ciudadana puede poseer múltiples facetas, tanto en función del papel otorgado a los ciudadanos como así también de lo que obtienen los gobernantes con ella. En relación al rol dado a los ciudadanos, la participación ciudadana se presenta como una suerte de escalera en donde el peldaño más bajo contiene el derecho a ser informados, en un acto pasivo, mientras que en los peldaños superiores se encuentran el derecho a ser consultados y el derecho a tomar parte de las decisiones en políticas públicas. Del otro lado, en lo que atañe a lo que obtienen los gobernantes, se puede llegar a conseguir, con la misma legitimidad política, una mejora en la calidad de las decisiones a través del consenso generado entre los distintos actores. Además, es posible llegar a disponer de colaboradores para la prestación de servicios públicos e, idealmente, fortalecer el capital social por medio de un cambio de conducta de los ciudadanos.

Por otra parte, Schneider y Welp (2011) estudiaron la participación ciudadana a través de instituciones democráticas en cuatro ciudades Sudamericanas (Caracas, Bogotá, Buenos Aires y Montevideo). Utilizan el término "Participación Ciudadana Institucional" para referirse al conjunto de diseños institucionales en agendas, decisiones y políticas. Clasifican a estas instituciones según quién participa, cómo y cuándo. Según quién lo hace, se diferencia del sujeto habilitado para participar (ciudadanos, asociaciones, etc.) y el mecanismo adoptado (abierto, para ciertos sectores, etc.). El cómo de la participación estará determinado por si es pasiva (sólo informativa), consultiva, deliberativa o decisoria, o bien una combinación. Finalmente, el cuándo de la participación ciudadana se relaciona con el origen del proceso, en tanto este puede estar institucionalizado, formar parte de una política de gobierno u originarse por la propia ciudadanía.

Como se puede apreciar, al menos algunos autores estarían de acuerdo en utilizar el concepto de participación ciudadana para distinguirlo de otras formas de participación como la política o la comunitaria. Por otra parte Navarro Yáñez (2010), define la participación ciudadana como:

Todo proceso por el que se consideran las opiniones, valores, preferencias,... de la ciudadanía, organizada o no, como un *"input*

sustantivo” en los procesos de toma de decisiones sobre el diseño, implementación y/o evaluación de políticas públicas. Ello supone que la participación pública implica la interacción entre autoridades públicas y ciudadanía, por un lado, y formas específicas para tal interacción, por otro (p. 26).

Navarro Yáñez, además, aclara que, aunque prefiere utilizar el término de “participación pública” en lugar del de participación ciudadana, toma ambos como sinónimos. Como se ve, la participación ciudadana, para este autor, puede realizarse en forma individual o colectiva, pero implicará siempre una interacción entre la ciudadanía y las autoridades públicas. También se destaca que este proceso estará orientado a la toma de alguna decisión, que incluye las formas de información, consulta y deliberación entre los participantes. Por otro lado, se encontrará inmerso en un tiempo y contexto determinados, que influirán en su devenir y posteriores resultados. A su vez, también determinará su curso el tipo de asunto o política a tratar.

A partir de las anteriores consideraciones, se cree conveniente utilizar el concepto de participación ciudadana a los fines de este trabajo para describir aquellos procesos distintos a otras modalidades de participación (como la social, política o comunitaria) que implican un diálogo o interacción entre la administración pública y la ciudadanía, para la toma de decisiones que afecten intereses de los ciudadanos y actores de la sociedad civil insertos en la esfera pública. A su vez, se entiende que estos procesos no se limitan sólo a la recepción pasiva de información entre administración y ciudadanía, sino que ésta es sólo una parte que se complementa a los necesarios aspectos de consulta, deliberación y decisión. Además, estarán influenciados por un tema, momento y contexto particular de relaciones entre Estado y ciudadanía, que provocarán resultados diversos según el ámbito donde se lleven a cabo. Por otro lado, la participación ciudadana puede tener beneficios tanto para las autoridades públicas como para la sociedad en general al ser posible, en el mejor de los casos, incrementar el capital social de una comunidad. A efectos sólo de este trabajo, de aquí en adelante se utilizarán los términos participación y participación ciudadana como sinónimos para facilitar la lectura, aunque, como se dijo antes, no necesariamente impliquen lo mismo.

La conceptualización recién expuesta es requerida para abordar uno de los procesos de participación ciudadana más utilizados en los últimos años en el sector turístico por las administraciones públicas: la planificación estratégica.

3. Participación ciudadana y planificación estratégica en turismo

En la práctica, es posible hallar diversos mecanismos de participación ciudadana. Gomà y Font (2001) elaboraron un listado de experiencias de este tipo, que clasificaron de acuerdo a quién y a cómo se participa. Respecto a quién lo hace, los mecanismos pueden dividirse según una base asociativa (por medio de grupos organizados) o una base personal (por medio de ciudadanos a nivel individual). A

su vez, la base asociativa se divide entre una lógica sectorial y otra territorial, mientras que la individual puede conformarse según si esta es intensiva (con una fuerte exigencia hacia el proceso participativo) o extensiva (involucra a un gran número de individuos, aunque es menos exigente en su intensidad). Por otro lado, respecto del cómo, la participación puede estar orientada al diagnóstico y la formulación de políticas locales, a decidir sobre determinadas políticas, o bien hacia la gestión de equipamientos y servicios. También se encuentra la participación de base mixta, resultante de una combinación de ambas partes. En la Tabla 1 se ofrecen ejemplos de estos conceptos.

Tabla 1. Fórmulas de participación: una tipología

	Participación de base ASOCIATIVA		Participación MIXTA	Participación de base PERSONAL	
	De carácter Sectorial	De carácter Territorial		De tipo Intensivo	De tipo Extensivo
Participación en diagnóstico y formación de la agenda	Fóruns y mesas sectoriales de entidades	Consejos consultivos de entidades a escala de barrio o distrito	Planes estratégicos Procesos participativos temáticos: AL-21, PEC	Fóruns temáticos Círculos de estudio Conferencia de Consenso	Asambleas Audiencias Teledemocracia local
Participación en la formulación de políticas y en la adopción de decisiones	Consejos, comisiones y ponencias sectoriales de entidades	Consejos municipales de barrio o distrito con presencia asociativa Planes integrales	Consejos territoriales mixtos Jurados ciudadanos mixtos	Presupuesto participativo Jurados ciudadanos Paneles ciudadanos Encuestas deliberativas	Referendum Consultas populares Teledemocracia local
Participación en la Gestión	Gestión asociativa de servicios municipales	Gestión asociativa de centros cívicos y de barrio	Gestión compartida de servicios: entidades y voluntariado	Gestión por voluntariado de servicios y programas municipales	Coproducción personalizada de servicios

Fuente: Gomà y Font (2001). La negrita es propia del autor.

En la participación de base mixta y a nivel de diagnóstico de las políticas públicas se ubica la planificación estratégica. Un mecanismo que ha cobrado fuerza a partir de la década de los noventa, primero como una forma de interacción entre gobiernos locales y sector privado, para luego dar paso al involucramiento de diversas entidades e individuos de la sociedad civil (Brugué et al., 2003).

Según Fernández Güell (2006), la planificación estratégica es un proceso que busca y define objetivos para generar cambios a largo plazo en una comunidad. Se identifican cursos de acción específicos y se formulan indicadores de evaluación y seguimiento, estudiándose las variables internas del ámbito local y del contexto que pueden afectar el desarrollo del plan. Dentro de esta metodología, que involucra cuatro grandes etapas de formulación, diseño estratégico, implementación y evaluación, la participación juega un rol

fundamental, en tanto requiere el involucramiento de todos los agentes económicos y sociales de una comunidad, pudiendo ser un instrumento de asociatividad público-privada².

En la actividad turística, la planificación es una temática de larga data. A mediados del siglo pasado, empieza a tomar forma de la mano de la acción gubernamental, para posteriormente abrir el campo a otros actores privados y de la comunidad local. A partir de la década de los ochenta, se publican obras clásicas como las de Acerenza (1987), Bote Gómez (1990) y Molina y Rodríguez Abitia (1990). La planificación estratégica en turismo aparece como una respuesta a la necesidad de diversificar las economías locales, viendo a la actividad como una nueva estrategia para el desarrollo local. En los últimos años, se cree necesario producir una sinergia entre la administración pública, sector privado, residentes y turistas para el desarrollo turístico (Toselli, 2015). Para la planificación turística, la participación de la comunidad local significa que esta intervenga de manera activa en los procesos de desarrollo y se beneficie de sus resultados. Incluso, podría ser una respuesta para diversas problemáticas, tales como la fuga de los beneficios económicos de la actividad o la calidad de los productos turísticos locales (Troncoso, 2008). Por otro lado, supone atender las necesidades de todos aquellos afectados por la actividad en una determinada localidad. En este sentido, la comunidad local no debe ser sólo una fuente de consulta, sino un medio para atender dichas necesidades (Cardoso, Fernandes, Soares y Holm, 2016).

La planificación estratégica en turismo ha sido ampliamente difundida en el mundo occidental durante las últimas dos décadas. Uno de los casos pioneros lo constituyó el Plan Estratégico de Turismo Barcelona 1993, cuyo objetivo fue modificar la imagen y estructura turística de la ciudad debido a las transformaciones que había provocado la celebración de los Juegos Olímpicos de 1992 (Bové y Guim, 2013). En la Argentina, a partir de la primera década del presente siglo comienzan a proliferar en distintas localidades del país planes estratégicos de turismo. De esta forma, se pueden mencionar el Plan Estratégico de Gualaguaychú (2006) -con un eje apartado para el turismo-, el Plan Estratégico Participativo de Desarrollo Turístico Sustentable del Partido de Patagones (2007), el Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sustentable de Ushuaia (2007), el Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sustentable de Villa Carlos Paz (2009), el Plan Estratégico Malargüe 2020 (2010), el Plan Estratégico de Turismo Sustentable del Partido de Chascomús (2011), el Plan Estratégico de Turismo Santa Fe 2020 (2013), el Plan Estratégico de Desarrollo Sustentable de Necochea (2015) y el Plan Estratégico de Turismo de Chilecito (2016).

Todos estos planes se manifiestan abiertamente participativos, prevaleciendo la modalidad de encuentro en talleres con distintos actores de la comunidad local como principal instrumento utilizado. En la mayoría de los casos citados, la participación se encuentra fundamentalmente en las fases de diagnóstico y de diseño estratégico de los planes y, con menor frecuencia, en las etapas de implementación y evaluación. Además, se puede apreciar que, en

² No es la intención de este artículo detallar la metodología de la planificación estratégica, sino mencionar su relevancia para la participación ciudadana. Una descripción sobre la metodología del planeamiento estratégico puede hallarse en Fernández Güell (2006).

algunos casos, la comunidad participa sólo recibiendo información sobre los aspectos del plan, o bien como una fuente de consulta para elaborar análisis FODA o desarrollar programas de acción. Así, es menos frecuente que se involucre a la sociedad civil en la decisión de aspectos tales como la priorización de programas de acción o en la asignación de recursos para realizar determinados proyectos.

Lo anteriormente señalado hace suponer que estamos hablando de una participación acotada, reducida en algunas ocasiones a sus niveles más básicos (información y consulta). Esto daría la pauta de que existen ciertas barreras o límites para dar paso a una participación ciudadana plena en los planes estratégicos de turismo, tema que se desarrolla en el siguiente apartado.

4. Límites de la participación ciudadana en los planes estratégicos de turismo

Pueden presentarse numerosas dificultades para la participación ciudadana en torno a la planificación turística para el desarrollo de un destino. Las mismas varían de una localidad a otra y se entiende que el carácter complejo de cada proceso en cada destino en particular requiere de un estudio específico ya que no se puede generalizar ni dar un diagnóstico común para todos los casos. También se debe tener en cuenta que es muy difícil hablar de “éxito” en determinadas experiencias participativas, debido a que primero es preciso establecer aquellos objetivos que se quieren lograr.

Si bien en este artículo se entiende a la participación ciudadana en un sentido amplio, que requiere involucrar a la comunidad en procesos decisorios, es cierto también que algunas experiencias son más acotadas. En este sentido, como señala Navarro Yáñez (2010), el éxito dependerá de tres cuestiones básicas del proceso participativo. En primer lugar, es necesario conocer el alcance de la experiencia participativa, si esta se trata sólo de informar o consultar a la comunidad, o más bien de involucrarla en la toma de decisiones. También es importante determinar su objeto, es decir, el tema en concreto sobre lo que se está participando. Por último, es preciso considerar quiénes decidirán sobre el alcance y objeto antes mencionados, a efectos de precisar el o los actores de mayor peso que lideran el proceso. A su vez, cabe preguntarse también si se encuentran representados todos los actores que se pretenden convocar, y si los asuntos que son tratados pueden llevarse a cabo dentro de la agenda de actuación pública.

Si bien existen múltiples métodos de participación ciudadana con diversos objetivos, se recuerda que, al tratarse aquí la planificación estratégica en turismo, esta requiere un involucramiento de la comunidad en la toma de decisiones que hacen al desarrollo turístico de una determinada localidad. A pesar de ello, no se puede identificar sólo un objeto de participación, ya que la planificación estratégica es un instrumento amplio que permite tratar distintas perspectivas. Así, es probable que se traten diversas temáticas como, por ejemplo, plazos y presupuestos para determinadas obras de infraestructura turística, así como también decisiones de *marketing* y comercialización del destino. Resulta oportuno

aclarar que, aunque es deseable la presencia de toda la comunidad en la toma de decisiones, la representatividad de determinados actores cobrará relevancia según el tema a tratar. Por ejemplo, si en un destino de sol y playa se debate sobre el ordenamiento del espacio costero, suena bastante obvio comentar que la presencia de propietarios de balnearios y negocios de playa es más relevante que la de propietarios de emprendimientos alejados de la costa. Por otra parte, puede suceder que algunos temas tratados correspondan a la acción de determinados actores como la administración pública (limpieza y alumbrado del espacio público, entre otros), mientras que otros aspectos quizás resulten difíciles para ser asignados a la responsabilidad de un cierto agente, pudiendo ser necesario el involucramiento tanto de otros actores locales como extra-locales (piénsese por ejemplo en la decisión de instalar un hotel cinco estrellas de una compañía internacional en medio de un barrio residencial).

De esta forma, no existe ninguna causa que pueda explicar de manera unívoca las dificultades que se presentan respecto a la participación en los planes estratégicos, debido a que éstos, generalmente, persiguen diversos objetivos. Aun así, indagar sobre los posibles orígenes de las limitaciones de la participación ciudadana en los planes estratégicos de turismo es de utilidad para la realización de diagnósticos más precisos que puedan servir a planificadores y actores involucrados en el proceso.

Según Monterrubio Cordero (2009), una de las principales dificultades que se presentan en la planificación turística es la representatividad de la comunidad local, tanto por la diversidad de actores presentes, como por la apatía e indiferencia para participar en asuntos públicos. Estas son causas frecuentemente observadas en procesos de planificación estratégica, aunque de por sí no explican a fondo el problema. Cabría preguntarse cuál es el rol que ocupan los gobiernos locales a la hora de alentar la participación ciudadana, ya que éstos han demostrado mayor flexibilidad para adoptar nuevos mecanismos con el fin de impulsarla y, además, poseen una mayor proximidad que otros niveles estatales en relación a las demandas de los distintos actores (Borja, 2002).

Debe resaltarse que existen varias dificultades en los gobiernos locales para promover la participación ciudadana, tanto se hable de planificación estratégica como de otros mecanismos. En primer lugar, la falta de financiamiento muchas veces limita la capacidad de la administración local para promover políticas en este sentido, en parte debido a la cantidad de nuevas funciones de las que han debido hacerse cargo en los últimos años. A esto se le suma la burocratización e inflexibilidad presente que lleva a la estandarización de los instrumentos participativos, lo que limita la espontaneidad usualmente necesaria. También la participación puede ser utilizada como un medio para reforzar el poder político del gobierno de turno frente a la ciudadanía, ya que generalmente es el sector público quien lidera los procesos y puede así limitar el accionar de otros actores opositores a la gestión. Además, el poder político puede pensar que promover la participación representa una amenaza a sus intereses electorales, por la exposición a la que se verían sometidos, mientras que los técnicos especialistas dudan de que pueda ser complemento al saber experto y especializado. Esta desconfianza también se manifiesta en la creencia acerca de que los ciudadanos no puedan ejercer competencias políticas y gestionar asuntos

públicos, debido a que carecen de la capacidad para formular argumentos racionales y sólo persiguen intereses individuales (González Salcedo, 2011). A estas problemáticas, también se le debe sumar una importante, que es la discontinuidad en las políticas públicas, ya sea por un cambio de signo político en la gestión o por decisiones propias de un mismo partido de gobierno. Lo cierto es que la falta de cumplimiento de las promesas planteadas por el sector público puede tener efectos negativos en la comunidad. Es posible que los proyectos no finalizados o los finalizados, pero que no necesariamente responden a las necesidades de la comunidad, lleven al alejamiento de quienes participan del proceso de planificación (Dosso, 2008).

Desde ya, responsabilizar sólo al sector público de los obstáculos que surgen para la participación ciudadana en el ámbito local no resulta adecuado. Existen causas que radican en la sociedad civil y dificultan su inclusión. En este sentido, pueden aparecer en la comunidad grupos marginados por diversas circunstancias, los cuales difícilmente tienden a involucrarse en la formulación de políticas públicas, quedando relegada la participación hacia otros grupos mejor organizados. Esto se traduce en la monopolización por parte de algunos grupos, lo que tiende a fragmentar el interés general, quedando representadas sólo las demandas de unos pocos sectores. También se debe reconocer que existen actores extra-locales que, debido a su poder, tienen la capacidad de influir en las decisiones que se toman a nivel local y en el devenir de la comunidad (Colino, 2002).

Por otra parte, la participación puede ser rechazada en ciertas ocasiones. Al respecto, Subirats (2001) plantea que existe una fuerte corriente escéptica en cuanto al valor que tiene la participación para la elaboración de políticas públicas. Así, se argumenta que ésta aumenta la lentitud y los costos en la toma de decisiones, no genera un valor adicional real a las mismas, sólo promueve la defensa de intereses individuales de los ciudadanos, se limita exclusivamente al corto plazo y erosiona instituciones y partidos políticos al deslegitimar su capacidad de representación. Además, se esgrimen argumentos en contra del comportamiento de los propios ciudadanos, alegando que cuando estos participan en realidad no quieren hacerlo, viéndolo como algo fastidioso. En esta misma línea, se defiende que, cuando los ciudadanos realmente participan, lo hacen de forma inconstante o, en el mejor de los casos, tienden a ser siempre los mismos sujetos los que están dispuestos a participar. Si bien estos argumentos pueden parecer bastante simples, aún permanecen arraigados en el pensamiento de algunos sectores de la sociedad.

Al análisis expuesto se considera necesario complementarlo con otras dos variables de carácter contextual. Una de ellas es el individualismo que atraviesa, principalmente, a las sociedades occidentales y que ha provocado cambios en el comportamiento y las formas de relacionarse unos con otros. La otra variable, que se comentará más adelante, es la polarización social y política percibida últimamente con intensidad en Argentina y otros países de América Latina.

Respecto al individualismo, su estudio en las sociedades modernas remite a sociólogos franceses como Alexis de Tocqueville y Émile Durkheim entre el siglo XIX y principios del siglo XX. La producción de Tocqueville se formó durante su visita a los Estados Unidos, en donde pudo observar el funcionamiento de una

sociedad que vivía bajo un orden democrático. Observó que, en la medida que las condiciones económicas y sociales de las personas se igualaban -como fruto de la democracia-, estas tendían a retraerse de la sociedad, considerando que su vida dependía de ellas mismas. Esto provocaba un desinterés en participar de los asuntos públicos (Osorio, 2003).

Por su parte, Durkheim señalaba que la consagración de la libertad en la declaración de los Derechos del Hombre debía ser respaldada por el Estado. Con el avance del racionalismo económico y las ideas liberales, el resguardo de la libertad quedó reservado a la esfera privada. El individuo quedaba así sujeto a considerar su libertad no como un asunto moral para intervenir en asuntos públicos, sino como una responsabilidad propia para desarrollarse como una herramienta útil para el mercado. Esto, por supuesto, atentaba contra la participación en la vida pública, por lo que Durkheim apelaba por un Estado presente que proteja la libertad de las personas y potencie la iniciativa de los individuos (Ramírez Suárez, 2010).

Según Ballesteros (1999), a partir de la década de 1960, surge una mentalidad hedonista y consumista que tiende a confundir la autonomía con la autarquía y la autosuficiencia personal. El individuo se presta a satisfacer sus deseos particulares a través del consumo, haciendo valer su derecho a la libertad de elegir, pero olvidando que sus pares también son portadores de derechos y, sobre todo, que él mismo también acarrea una serie de deberes. Se pierde dimensión acerca del compromiso y la responsabilidad, en donde prevalece la defensa de los derechos de primera generación (relativos a la libertad) en detrimento de las siguientes generaciones de derechos que promueven, entre muchas otras cosas, la participación.

Por otra parte, en los últimos años se ha observado un paso de valores materialistas a otros llamados posmaterialistas. Aquellos valores materialistas, de mitad de siglo XX, estaban ligados a la idea de crecimiento económico, con el fin de proveer a las personas de seguridad física y económica. En este aspecto, el Estado -sobre todo el Estado de Bienestar- era visto como la autoridad respetada para velar por esta seguridad. Sin embargo, en el último cuarto del siglo pasado se comienza a notar una serie de valores conocidos como posmaterialistas asociados a nuevas generaciones cuya seguridad física y económica estaba garantizada. Si bien esta seguridad se sigue considerando positiva, empieza a prevalecer la búsqueda de la autonomía y el desarrollo personal. Aunque la participación política y la autoexpresión son valoradas, se produce un debilitamiento de la autoridad del Estado (Marrero, 2005). De esta forma, la participación ciudadana podría quedar relegada a la autorrealización personal, pero no necesariamente a la defensa de intereses mayores que los intereses individuales. El individualismo, de alguna u otra forma, afecta a la participación³.

La otra variable, a la que se hizo referencia recientemente, es la polarización social y política. Quizás sea en la Argentina un tanto más reconocible

³ El individualismo como objeto de estudio en las ciencias sociales es, por supuesto, mucho más complejo de lo que se presenta en estas breves líneas, cuyo sentido es exponer su relación como limitante de la participación ciudadana. En realidad, se plantean al menos tres niveles de análisis básicos para estudiar al individualismo: el de la sociedad, el de la cultura y el de la personalidad. Un acercamiento a esta temática se puede encontrar en el texto de Gobernado Arribas (1999).

que en otras partes del mundo, debido al clima político reinante que es fruto de diversos debates en medios de comunicación y espacios de reunión social. Ahora bien, en lo que a este artículo respecta, es preciso conocer sus rasgos para determinar su influencia en la participación ciudadana. En el contexto Latinoamericano, uno de los máximos exponentes en la temática fue el psicólogo y sacerdote jesuita Ignacio Martín-Baró quien, al haber experimentado la guerra civil salvadoreña, teoriza sobre la polarización en un clima de fuerte tensión social. En este sentido, uno de los rasgos distintivos atribuidos al fenómeno es un estrechamiento del campo perceptivo, en donde predomina una versión estereotipada bajo un esquema “nosotros-ellos”. Esto se acompaña con una fuerte carga emocional hacia otros grupos y objetos, los cuales se aceptan o rechazan sin matices. Además, las personas se involucran personalmente con todo aquel evento que pueda considerarse dentro de los límites de la polarización, resultando que cualquier suceso les afecta de manera directa. Existen también señales de solidaridad dentro de cada grupo, pero de conflictividad con los opuestos. Es probable que muchas personas, grupos e instituciones queden obligadas a posicionarse en alguno de los polos, dejando poco o ningún espacio a opciones alternativas (Lozada, 2004).

La polarización produce efectos desfavorables para la sociedad ya que, entre otras cosas, fragmenta y debilita el tejido social, afecta relaciones y dinámicas familiares, laborales, comunitarias e institucionales, empobrece el discurso y debate público y afecta la convivencia democrática (Lozada, 2012). Pueden identificarse dos posibilidades que son la exclusión o la inclusión del otro. En el caso de la exclusión, la polarización puede llegar a adoptar una forma extrema de eliminación o supresión del opuesto o, algo menos violento, como la separación o fragmentación. Si se consideran estas formas como antidemocráticas, sólo queda espacio para alternativas de inclusión en donde se convive bajo una cierta tensión o crispación social, o bien se da lugar al debate y la representación (Flores, 2009). Queda claro que esta última alternativa trataría de canalizar la polarización para abrir el juego a la participación.

No obstante, algunos autores como Huntington (1975) señalan que esta podría producir efectos contrarios a los deseados. Un incremento de la participación -política, en este caso- podría producir crispación entre distintos actores para la elaboración de políticas públicas, generando una desconfianza de la sociedad hacia el gobierno producto de su incapacidad para canalizar distintos intereses. Todo esto conlleva, como si se estuviera hablando de un círculo vicioso, hacia un decremento de la participación política. De una u otra forma, es claro que una sociedad polarizada es un obstáculo para la participación ciudadana.

Retomando el concepto de participación ciudadana en la planificación turística, Tosun (2000) provee un interesante análisis de los límites que se pueden presentar para la misma en países en vías de desarrollo. El trabajo divide estos límites en tres niveles: operacional, estructural y cultural. A nivel operacional, se puede encontrar una gran centralización en la administración pública de turismo, lo que produce un distanciamiento entre el gobierno y los distintos grupos de la comunidad, reduciendo la influencia de estos últimos. A su vez, la planificación se centraliza para responder a los objetivos pre-determinados de los gobiernos. La centralización también provoca una falta de coordinación y cooperación entre

distintas agencias del Estado y, consecuentemente, una dificultad para responder eficazmente a las necesidades de la comunidad. También esta descoordinación es un limitante para la participación en la planificación, ya que se requiere un involucramiento entre distintos actores para la toma de decisiones, algo dificultoso si no se cuenta con la necesaria complementariedad entre diferentes cuerpos del gobierno. Por otro lado, la falta de información actualizada sobre la actividad turística puede resultar también un obstáculo, en tanto los ciudadanos no cuenten con los datos necesarios para plantear sus preocupaciones en base a datos concretos. Esto puede generar una brecha considerable entre el nivel de información que maneja la administración pública y aquel que posee la comunidad local.

En cuanto al nivel estructural, se encuentran restricciones tales como la actitud de algunos profesionales -sobre todo técnicos- quienes son demasiado confidentes con la calidad de su trabajo y no permiten la inclusión de otros actores. Por otro lado, se destaca la existencia de una élite dominante que controla los recursos económicos y turísticos de una localidad y excluye a otros sectores. A los obstáculos mencionados se añade la inexistencia de un apropiado sistema legal, lo que desalienta la participación al no considerar la creación de mecanismos e instituciones dentro y fuera del Estado que la promuevan. Adicionalmente, la falta de personal capacitado en turismo limita la participación si no se desarrollan profesionales a nivel local que puedan representar las necesidades de la comunidad. Por otra parte, como se mencionó anteriormente, los altos costos, a los que muchas veces se debe incurrir para promover la participación de la comunidad, y las grandes barreras que se interponen para su financiamiento pueden también restringir tanto la planificación como la participación.

Por último, a nivel cultural se menciona por un lado la limitada capacidad de la población bajo la línea de pobreza para participar, es decir, de quienes ni siquiera han suplido sus necesidades básicas como para involucrarse en otros aspectos de la comunidad. También, más que parecer sólo una creencia, se destaca la apatía y el bajo nivel de conciencia de la comunidad local, resultante en algunos casos del estilo de desarrollo turístico que tiende a alienar a la población residente.

A continuación, en la Tabla 2 se podrá observar un resumen de las limitaciones para la participación ciudadana en la planificación estratégica del turismo. Éstas se basan en el contenido previamente expuesto y se encuentran divididas en tres columnas para su mayor comprensión. La primera, hace referencia a aquellas limitaciones que se le pueden adjudicar sobre todo al funcionamiento del sector público. En segundo lugar, se destacan las que pueden encontrarse dentro de la propia organización de la comunidad local. La tercera columna, por último, resalta las que no son directamente atribuibles ni al sector público ni a la comunidad local, sino que más bien son transversales al conjunto de la sociedad, es decir, del contexto. Cabe destacar que esta clasificación busca resumir lo tratado en este apartado, pudiendo agregar otras variables de análisis o causas dentro de cada una de estas. Por ejemplo, otra serie de limitaciones podrán estar referidas exclusivamente al comportamiento de actores privados, que en este caso se encuentran contenidos dentro de las referidas a la comunidad

local. Es preciso recordar que la presencia de inversores y empresas privadas en algunos destinos turísticos prácticamente monopoliza la gestión de estos y excluye a las comunidades locales. Incluso, es conveniente analizar estas limitaciones en aquellos casos donde la planificación se impulsa fuera del ámbito de la administración pública.

Tabla 2. Limitaciones para la participación ciudadana en la planificación estratégica del turismo

Limitaciones del sector público	Limitaciones de la comunidad	Limitaciones contextuales
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de recursos económicos • Extrema burocracia e inflexibilidad • Alta centralización • Discontinuidad de las políticas planteadas en un principio • Escasa comunicación y coordinación • Información desactualizada sobre el destino • Falta de profesionales formados en técnicas participativas y de planificación • Inexistencia de un marco legal apropiado • Utilización de la participación con fines políticos • Consideración de la participación como una amenaza para los políticos y una pérdida de tiempo para el personal técnico • Desconfianza para involucrar a la comunidad al considerarla no preparada para la participación 	<ul style="list-style-type: none"> • Marginación de ciertos grupos en detrimento de aquellos más poderosos • Monopolización de la participación de los grupos de mayor poder • Gran influencia en las decisiones por parte de actores extra-locales • Falta de instituciones para la participación en la comunidad • Escasa o nula cantidad de personas de la comunidad local profesionalizada en turismo 	<ul style="list-style-type: none"> • Creencias acerca de que la participación hace más lenta y costosa la toma de decisiones, se limita a intereses individuales y puede debilitar a las instituciones • Argumentos sostenidos acerca de que los ciudadanos no quieren participar, lo hacen de forma inconstante o bien se involucran unos pocos • Individualismo • Polarización política y social • Pobreza y desigualdad • Apatía y poca conciencia para participar

Fuente: Elaboración propia.

5. La planificación estratégica del turismo en el Partido de Mar Chiquita (Argentina)

El Partido de Mar Chiquita se encuentra ubicado en la República Argentina en el sudeste de la Provincia de Buenos Aires. Limita al sur con el Partido de General Pueyrredon, al oeste con los partidos de Balcarce y Ayacucho, al norte con los de Maipú y General Madariaga, al noreste con el Partido de Villa Gesell y hacia el este con el Océano Atlántico. Se compone de seis localidades rodeadas, en algunos casos, de urbanizaciones de menor escala. Desde el sur hacia el norte siguiendo el camino de la Ruta Interbalnearia 11, se encuentran las localidades costeras de Santa Clara del Mar, Mar de Cobo y Balneario Parque Mar Chiquita.

Las otras tres localidades mediterráneas, de sur a norte y siguiendo el camino de la Ruta Provincial 2 son Vivoratá, Coronel Vidal -cabecera del partido- y General Pirán. Según el último censo, realizado en el año 2010 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), la población de todo el partido totalizó los 21.279 habitantes.

El turismo de sol y playa es el principal motivo de visita al destino, que se concentra en las localidades costeras antes mencionadas. Sin embargo, también se destaca la albufera ubicada al norte de la localidad de Balneario Parque Mar Chiquita. Se trata de un cuerpo de agua paralelo a la costa con una longitud de 25 km y una amplitud de unos 5 km aproximadamente, en donde se realizan actividades como la pesca y el *kitesurf*. Este sitio fue declarado Reserva de Biósfera por la UNESCO en el año 1996. También se desarrollan fiestas tradicionales como la Fiesta del Costillar en Vivoratá, la Fiesta del Potrillo en Coronel Vidal y la Fiesta Nacional de la Cerveza Artesanal en Santa Clara del Mar. Otra actividad, un poco más incipiente, la constituye el turismo rural, con algunas estancias preparadas para este fin.

A lo largo de los últimos años, se han desarrollado en el partido distintos intentos para la planificación y ordenamiento turístico del mismo. Sin embargo, por diversos motivos, estos obtuvieron una escasa respuesta dentro de la comunidad y un bajo nivel de implementación respecto de los objetivos planteados. Concretamente, los planes analizados en este trabajo son dos. El primero, llamado "Proyecto de Desarrollo Turístico Sustentable", fue impulsado en el año 2001 por una iniciativa de la comunidad. Cabe destacar que, si bien el mismo no se planteó como un plan estratégico, sí se desarrollaron distintas instancias participativas para diagramar y decidir sobre asuntos relativos a la actividad turística. A efectos de este proyecto, se conformó la Comisión de Desarrollo Turístico (CODETUR), una entidad conformada principalmente por vecinos y comerciantes del Partido de Mar Chiquita, aunque también fue integrada por instituciones intermedias y empresarios, la mayoría de ellos radicados en la localidad de Santa Clara del Mar. Este grupo elaboró un documento que plasmaba objetivos a largo plazo, como la puesta en valor y renovación de los recursos turísticos del partido, crear y afianzar una imagen del destino y diversificar el producto existente. El documento fue aprobado por el Concejo Deliberante del partido y tuvo apoyo de la gestión política de aquel entonces. El proyecto fue tomando forma a través de la participación de distintos actores de la comunidad, aunque, por diversos motivos, fue descontinuado en los años siguientes. Durante los años 2010 y 2015, se realizaron intentos para reflotarlo, pero el apoyo de la comunidad decayó y no se lograron alcanzar los objetivos planteados desde un principio.



Figura 1. Ubicación del Partido de Mar Chiquita.

Fuente: Modificado de Google Maps (s. f.).

Por otro lado, el segundo de los planes analizados en este trabajo es el “Plan Estratégico de Desarrollo Mar Chiquita 2010-2020”. El mismo se dividió en distintos ejes, uno de ellos dedicado especialmente a la actividad turística. Fue impulsado desde la gestión municipal y se manifestó abiertamente participativo. Sin embargo, unos años después, con el cambio de gestión política, quedó paralizado y no se cumplieron los objetivos planteados, aún siendo algunos similares a los del caso anterior.

6. Metodología

La presente investigación se aborda desde un enfoque cualitativo. Se encuentra circunscripta dentro de un plan de investigación mayor el cual busca conocer las causas que impidieron la implementación de los planes de desarrollo turístico del Partido de Mar Chiquita, analizando variables como el nivel de ejecución de programas y proyectos, el contexto político y la participación. Como unidades de análisis, fueron tomados los procesos de planificación turística del Partido de Mar Chiquita mencionados anteriormente, es decir, el Proyecto de Desarrollo Turístico Sustentable y el Plan Estratégico de Desarrollo Mar Chiquita 2010-2020. Se estudió la participación ciudadana a través de las limitaciones del sector público, de la comunidad y las contextuales, tal cual se especifican en la Tabla 2. La elección de este método se justifica en razón de que el mismo engloba los aportes teóricos de los autores citados en este trabajo.

Por otra parte, en relación a la recolección de los datos, se utilizaron fuentes primarias y secundarias. Las primarias incluyeron un total de 20 entrevistas semiestructuradas, entre los meses de junio a diciembre de 2017, a representantes del sector público, comerciantes, empresarios y representantes de instituciones intermedias locales. Entre los integrantes del sector público, se

entrevistó tanto a los responsables de la Dirección de Turismo en la actualidad, como a autoridades y empleados que formaron parte del área durante gestiones anteriores. En cuanto a las instituciones intermedias, fueron incluidos integrantes de CODETUR, junto a autoridades de la Cámara de Comercio de Santa Clara del Mar y la Costa. Los comerciantes, empresarios y vecinos seleccionados, por su parte, fueron participantes activos de la planificación turística del partido. Asimismo, también fue de utilidad para este trabajo la asistencia a talleres de extensión universitaria realizados en las localidades costeras, cuyo fin era proveer a los asistentes de herramientas conceptuales relativas a la actividad turística, donde también se proponían espacios de debate acerca del desarrollo del destino. De esta forma, fue posible extraer información de los procesos de planificación por medio de la experiencia que algunos asistentes proveyeron. En relación a las fuentes secundarias, se analizaron documentos relativos a los planes en cuestión que pudieran contener información respecto a la participación durante la elaboración de los mismos.

La muestra para la realización de las entrevistas es de carácter intencional, debido a que se seleccionaron individuos que fueron partícipes de la planificación turística del Partido de Mar Chiquita, quienes además poseían larga trayectoria en la comunidad. Asimismo, la mayor parte de ellas fueron realizadas en la localidad de Santa Clara del Mar, en donde se concentraban un gran número de entrevistados de interés para este estudio. Se analizó la participación ciudadana en base a las tres limitaciones expuestas previamente, es decir, aquellas relacionadas al sector público, a la comunidad local y al contexto general. A partir de los resultados obtenidos por las fuentes utilizadas, estos se agrupan dentro de las limitaciones ya formuladas.

7. Limitaciones a la participación ciudadana en la planificación turística del partido de Mar Chiquita

Como se mencionó anteriormente, el análisis de esta investigación se centra en dos casos de estudio: el Proyecto de Desarrollo Turístico Sustentable (2001) y el Plan Estratégico de Desarrollo Mar Chiquita 2010-2020 (2010). A continuación, se realiza un análisis de la participación ciudadana, de acuerdo a las limitaciones halladas en cada uno de estos procesos. Finalmente, se sintetizan los resultados expuestos en un cuadro resumen.

7.1 Proyecto de Desarrollo Turístico Sustentable

El Proyecto de Desarrollo Turístico Sustentable se gestó con una apropiada cantidad de participantes, principalmente comerciantes y vecinos de la localidad. Fue acompañado por la gestión municipal de aquella época (año 2001), fundamentalmente por las autoridades de la Oficina de Turismo, quienes incluso prestaban las instalaciones necesarias y convocaban a los distintos actores. Las reuniones se organizaban bajo un orden del día estipulado mediante un libro de actas. Cabe destacar que CODETUR poseía -y posee aún- una personería jurídica, reconocida por las autoridades públicas. No obstante, la mayoría de los miembros

de la comisión pertenecían a la localidad de Santa Clara del Mar, con escasa representatividad de actores de otras localidades. Los primeros encuentros se desarrollaron en base a la elaboración del proyecto mencionado, aunque, una vez diseñado, se prosiguió con la implementación de determinados proyectos planificados, como la organización de la Fiesta de la Cerveza Artesanal o algunos de menor calibre como la elaboración de calendarios de actividades para la temporada turística. En la mayoría de los casos, la participación incluía la toma de decisiones por parte de los distintos actores respecto a las acciones previstas en el proyecto.

La primera limitación que pudo observarse durante este proceso fue la discontinuidad de las políticas planteadas desde el municipio, situación que aconteció en el año 2003 a causa de un cambio en la gestión política luego de las elecciones generales. Las nuevas autoridades tomaron la decisión de no continuar trabajando con CODETUR y trazar un nuevo rumbo en materia de política turística. Esto dio lugar a otra serie de obstáculos que se irían presentando en torno a la participación. Obviamente, la dificultad más notoria fue la merma de los recursos para la planificación, fruto del apoyo retirado por parte del municipio a CODETUR. Pasado el tiempo, la comisión fue debilitándose, al no contar con la capacidad suficiente para continuar con el plan. Una gran cantidad de sus integrantes dejaron de asistir a las reuniones, percibiéndose apatía y desinterés, ya que notaban que no era posible seguir generando grandes cambios desde el espacio al cual pertenecían. Por otro lado, este nuevo liderazgo en el gobierno local también tuvo impacto en las instituciones sociales del partido, las cuales fueron perdiendo peso en el terreno participativo, a causa de una creciente centralización en las decisiones relativas a la política turística. En este sentido, los actores afines a la gestión política, o quienes poseían el suficiente poder para establecer relaciones directas con el gobierno local, obtuvieron mayor influencia respecto a otros actores más débiles, limitando la capacidad de estos últimos para participar. A su vez, los principales dirigentes de CODETUR manifestaron diferencias respecto a las autoridades municipales, a pesar de que la comisión no representaba a ningún partido político.

Con el pasar de los años, CODETUR quedó inactivo. En el año 2010, se realizó un intento de algunos miembros fundadores de la comisión por reflotar el plan elaborado años atrás por medio de la Cámara de Comercio Local. La iniciativa no llegó a concretarse principalmente porque aún existían conflictos entre la comisión y las autoridades municipales. Esta situación se vio agravada por una limitación contextual a la participación, como lo fue la creciente polarización política y social que se comenzaba a mostrar en todo el país y que, por supuesto, repercutió en la localidad. Los efectos ligados a las principales limitaciones antes expuestas -discontinuidad en las políticas turísticas, centralización y polarización-, continuaron influyendo hacia el 2015, cuando algunos integrantes de CODETUR decidieron volver a reunirse para retomar las acciones paralizadas hacía casi quince años atrás, momento en que se renovaron las autoridades municipales producto de las elecciones. Aunque se manifestaron opiniones positivas respecto de la nueva gestión, no se lograron obtener consensos necesarios para reanudar la planificación. Motivó esta situación, aparte de las limitaciones comentadas, las diferencias entre los mismos integrantes de la

comisión. Por ejemplo, surgieron discusiones acerca de la política ambiental a adoptar, identificándose sectores más cercanos a las acciones de protección del medio ambiente y otros centrados prioritariamente en el crecimiento de la actividad turística.

7.2 Plan Estratégico de Desarrollo Mar Chiquita 2010-2020

El otro caso aquí analizado es el del Plan Estratégico de Desarrollo Mar Chiquita 2010-2020, elaborado en el año 2010. A diferencia del proyecto de CODETUR, se caracterizó por haber sido impulsado desde la gestión municipal. Si bien no estuvo diseñado exclusivamente para la actividad turística, separó un eje con estrategias particulares para este sector. La modalidad establecida para impulsar la participación fueron los talleres, por un lado, con la comunidad y, por otro, con estudiantes de escuelas secundarias de todas las localidades del partido. En estos espacios, se explicaba a los participantes de lo que trataba el plan y se instaba a los mismos a realizar propuestas de obras y distintas acciones que consideraran necesarias para luego ser votadas y seleccionar aquellas prioritarias. En este sentido, se eligieron realizar algunas obras como el Centro Cultural o la Terminal de Ómnibus en Santa Clara del Mar que se construirían unos años después. Además de los talleres, se colocaron buzones en distintos espacios públicos de las localidades del partido mediante los cuales cada ciudadano podía escribir y dejar su propuesta en un sobre cerrado, que luego sería retirado por el municipio para su consideración.

Sin embargo, se hicieron presentes en este proceso limitaciones para la participación, algunas de las cuales ya habían surgido en el anterior plan abordado. Teniendo en cuenta que las autoridades municipales que impulsaron esta nueva planificación representaban al mismo grupo que había asumido la gestión en el año 2003, la gran mayoría de los obstáculos surgidos previamente no habían cambiado su curso. En este sentido, la centralización en las decisiones relativas al desarrollo turístico del destino continuó teniendo injerencia. De este modo, la participación se limitaba sólo a la consulta hacia la comunidad y no al involucramiento para la implementación de las acciones propuestas. Aunque se decidía sobre lo que se deseaba llevarse a cabo, la ejecución de las obras dependía mayormente del gobierno municipal.

Esto ocasionó también otro obstáculo para la participación, que significó su utilización con fines políticos, ya que el interés genuino de involucrar a la comunidad para conocer sus opiniones y posturas, quedó eclipsado por la necesidad de convalidar una política turística definida previamente. Es decir, la gestión local necesitó de un mecanismo participativo que le diera sustento a una línea de acción predefinida, por medio de la consulta a la población local. Esta afirmación se fundamenta en el hecho de que, a pesar de que algunas obras surgieron en el marco de los talleres participativos, otras acciones como el mejoramiento de la infraestructura y las comunicaciones ya estaban pautadas de antemano.

Por otra parte, a las limitaciones antes expuestas, se les agregó la marginación de los grupos opositores a la gestión durante la planificación. De hecho, algunos entrevistados manifestaron sentir que su opinión no era tenida en

cuenta en los talleres. Las razones detrás de esta situación se explicaban, por una parte, debido a las diferencias que mantenían ya desde unos años atrás ciertos grupos disidentes -entre ellos CODETUR- con el municipio, una situación que, más que solucionarse, se había agravado. Asimismo, tal como se mencionó en el caso anterior, los efectos de la polarización política y social a nivel nacional comenzaron a repercutir sobre la localidad, dificultando la capacidad de establecer consensos entre sectores ideológicamente opuestos. A su vez, también se observó que, si bien el municipio contaba con los recursos para la realización de los talleres, no se planificaron aquellos que debían utilizarse para la concreción de las obras propuestas, como pudo observarse en algunos proyectos inconclusos como el Polideportivo para la localidad de Santa Clara del Mar. Además, cabe destacar que la falta de instituciones u otros espacios de encuentro que, al menos, funcionaran de apoyo a este proceso, tampoco estimularon la participación de la comunidad.

En un sentido similar al Proyecto de Desarrollo Turístico Sustentable, las limitaciones comentadas también afectaron el interés por participar de los habitantes del Partido de Mar Chiquita. Como se expuso, la conflictividad entre el sector público y los actores opositores, la baja previsión para la implementación de las propuestas y la falta de espacios de debate, afectaron negativamente el involucramiento de los ciudadanos en el desarrollo turístico del destino. Una limitación particularmente presente en los dos casos estudiados fue la inexistencia de un marco legal adecuado para la participación, el cual no se encuentra aún establecido. Por otro lado, propuestas a largo plazo como la elaboración de un Código de Ordenamiento Territorial para el destino quedaron estancadas en vista de la incapacidad de continuar la planificación más allá de un período de gobierno. Las limitaciones para la participación ciudadana recién expuestas en los dos planes estudiados son resumidas en la Tabla 3.

Tabla 3. Límites de la participación ciudadana hallados en el Partido de Mar Chiquita

Limitaciones del sector público	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de recursos económicos • Discontinuidad de las políticas planteadas en un principio • Inexistencia de un marco legal apropiado • Utilización de la participación con fines políticos • Alta centralización
Limitaciones de la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Marginación de ciertos grupos en detrimento de aquellos más poderosos • Falta de instituciones para la participación en la comunidad
Limitaciones contextuales	<ul style="list-style-type: none"> • Creencias acerca de que la participación hace más lenta y costosa la toma de decisiones, se limita a intereses individuales y puede debilitar a las instituciones • Polarización política y social • Apatía y poca conciencia para participar

Fuente: Elaboración propia.

8. Conclusiones

En este artículo se ha tratado de analizar el rol de la participación ciudadana en la planificación estratégica de turismo y de conocer las principales limitaciones que se pueden encontrar durante la misma. De esta forma, se ha constatado la

importancia que reviste la participación ciudadana en un proceso que incluye una gran diversidad de actores en procesos de decisión y gestión, como es la planificación estratégica. Asimismo, se identificaron limitaciones para la participación tanto en el sector público y en la comunidad, como también otras propias del contexto social y cultural. El análisis de los procesos de planificación turística en el Partido de Mar Chiquita permite destacar la presencia de algunas de las limitaciones señaladas en este trabajo, que pueden ser aplicadas tanto a la planificación estratégica, como a otras modalidades participativas.

No se trata con esto de reflejar una visión negativa acerca de la participación ciudadana, sino más bien de señalar algunas de sus limitaciones para tenerlas presentes a la hora de diseñar nuevos espacios de encuentro y debate. Se cree que el caso de estudio analizado no constituye una experiencia insalvable, sino que requiere de un cambio en la manera de actuar, siendo optimistas en cuanto al futuro, pero también críticos respecto de las deficiencias existentes. Como señalan Gomà y Blanco (2002), es necesario seguir apuntando a modelos de gobernanza que estimulen el capital social en el ámbito local, siendo conscientes de que estamos ante un cambio organizativo, pero también ético y cultural.

En este sentido, el primer paso es asumir este cambio. Segundo, pensar acciones para gestionarlo. Desde ya, es necesario tener en cuenta la visión a largo plazo de la planificación, pero también rediseñarla en vista a incorporar soluciones a corto plazo que estimulen la participación de la ciudadanía. Por un lado, el sector público debe asumir el liderazgo en la conducción del desarrollo turístico del partido, tanto en términos de ejecutor de proyectos que le competen como de facilitador en aquellos que pueden depositarse en la comunidad. Además de brindar recursos, es preciso que provea de espacios e instituciones participativas a la comunidad, junto con un marco legal apropiado para los encuentros. No obstante, las responsabilidades en la planificación turística del destino también se extienden a otros actores locales. En este sentido, es necesario el compromiso del sector privado, instituciones intermedias y ciudadanos en general. Resultará también útil que todas las entidades vinculadas con la actividad turística posean su propia planificación institucional que, por supuesto, se encuentre enmarcada dentro de un marco a escala local.

Asimismo, es preciso asumir que la incorporación de nuevos actores a la planificación y gestión de la actividad turística siempre planteará conflictos. No obstante, los mismos serán oportunos en cuanto se añadan nuevas miradas y se democratizen aún más las decisiones que afectan al conjunto de la comunidad, dejando de lado el modelo elitista y restrictivo dominado por una pequeña porción de grupos de poder en el que se encuentran muchos destinos turísticos.

Bibliografía

- Acerenza, M. A. (1987). *Administración del turismo, Volumen 2*. México: Trillas.
- Aguirre, J. A. (2007). Deseables y posibles: participación comunitaria, patrimonio históricocultural, calidad ambiental y desarrollo turístico sostenible. San Jerónimo de Moravia, Costa Rica. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 5(1), 1-16.
- Aranda Camacho, Y. y Cortés, J. A. (noviembre 2016). Gestión activa para la planificación del turismo: el caso del corregimiento Palomino, Municipio de Dibulla, Guajira, Colombia. Comunicación presentada en *III Congresso Internacional Gestão Territorial para o Desenvolvimento Rural Mudanças globais e locais e suas implicações para as dinâmicas territoriais*, Brasilia, Brasil.
- Ballesteros, J. (1999). El individualismo como obstáculo a la universalidad de los derechos humanos. *Persona y Derecho*, 41, 15-27.
- Bertoni, M. B., López, M. J., y Testa, J. (2015). La gestión ambiental del turismo. El plan estratégico de turismo sustentable de Necochea, Argentina. *RIAT Revista Interamericana de Ambiente y Turismo*, 11(2), 136-147.
- Boisier (2001). Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando? En O. Madoery y A. Vázquez Barquero (Eds.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (pp. 48-74). Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Borja, J. (2002). Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 9(19), 57-72.
- Bote Gómez, V. (1990). *Planificación económica del turismo: de una estrategia masiva a una artesanal*. México: Trillas.
- Bové, M. A. y Guim, M. (noviembre 2013). La eclosión turística de Barcelona. Política de planificación vs cooperación público-privada. Comunicación presentada en *Smart Regions for a Smarter Growth Strategy: New challenges of the Regional Policy and Potential of Cities to Overcome a Worldwide Economic Crisis*. XXXIX Reunión de Estudios Regionales, Oviedo, España.
- Brugué, Q., Font, J. y Gomà, R. (2003). Participación y democracia. Asociaciones y poder local. In Funes M. J. y Adel, A. (Eds.). *Movimientos sociales: cambio social y participación* (pp. 109-132). Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Cardozo, P., Fernandes, D., Soares, J. y Holm, C. (2016). Cooperación y participación en el proceso de planificación y desarrollo turístico: Un estudio de caso en comunidades étnico-rurales en el estado de Paraná-Brasil. *Estudios y perspectivas en turismo*, 25(1), 88-109.
- Casellas, A. (2007). Gobernabilidad, participación ciudadana y crecimiento económico: adaptaciones locales a estrategias globales. *Scripta Nova*, 11(243). Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-243.htm>
- Caviglioni, J. (2011). *Plan Estratégico de Turismo Sustentable en el Partido de Chascomús*. Recuperado de <http://www.chascomus.gob.ar/turismo-planestrategico.html>
- Colino, C. (2002). Democracia, participación ciudadana y problemas de la gestión de los gobiernos locales en Europa: la equidad, la eficacia y la capacidad. Documento presentado en el *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la*

- Reforma del Estado y de la Administración Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, Lisboa.
- Comisión de Desarrollo Turístico del Partido de Mar Chiquita (2002). *Proyecto de desarrollo turístico sustentable*. Documento destinado al Honorable Concejo Deliberante del Partido de Mar Chiquita. Santa Clara del Mar, 22 de agosto de 2002.
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Dosso, R. (mayo 2008). Devenir crítico y proyección de los procesos de planificación y gestión del turismo: dificultades, vulnerabilidad y apertura. Comunicación presentada en *IX Jornadas Nacionales y III Simposio Internacional de Investigación-Acción en Turismo*, Consejo de Decanos y Directores de Unidades Académicas relacionadas con la Enseñanza del Turismo, San Juan, Argentina.
- Fernández Güell, J. M. (2006). *Planificación estratégica de ciudades: nuevos instrumentos y procesos*. Barcelona: Reverte.
- Flores, I. (octubre 2009). Democracia y polarización: ¿(In)compatibilidad? Comunicación presentada en *V Jornadas del Seminario Permanente de Derechos Humanos Crisis y Derechos Humanos*. Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Gobernado Arribas, R. G. (1999). Individualismo y colectivismo en el análisis sociológico. *Reis*, (85), 9-25.
- Gomà, R. y Font, J. (2001). La democracia local: un mapa de experiencias participativas. In Font, J. (Ed.), *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Gomà, R. y Blanco, I. (2003). Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (26), 73-100.
- González Salcedo, A. (2011). Los desafíos de la participación ciudadana local. Un estudio comparado entre las ciudades de Madrid y Helsinki. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (49). Recuperado de http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/049-febrero-2011/Gonzalezsalcedo.pdf/at_download/file
- Huntington, S. P. (1975). The United States. En Trilateral Commission (Ed.), *The crisis of democracy*. New York: New York University.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Recuperado de https://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135
- Lozada, M. (2004). El otro es el enemigo: imaginarios sociales y polarización. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 10(2), 195-209.
- Lozada, M. (2012). ¿Nosotros o ellos? Polarización social y el desafío de la convivencia en Venezuela. *Polarización política y social en Venezuela y otros países. Experiencias y desafíos*, (49). Recuperado de <http://saber.ucv.ve/bitstream/123456789/13630/1/nosotros%20o%20ellos%20gumilla.pdf>
- Madoery, O. (2001). El valor de la política en el desarrollo local. En O. Madoery y A. Vázquez Barquero (Eds.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (pp. 48-74). Rosario, Argentina: Homo Sapiens.

- Marrero, A. (2005). Modernización, postmodernización y el giro postmaterialista. La teoría de Ronald Inghart y la encuesta mundial de valores. Extraído de "Una teoría que incomoda. A propósito de Los valores de los uruguayos". *Actio*, (6). Recuperado de <http://www.actio.fhuce.edu.uy/images/Textos/6/marrero.pdf>
- Molina, S. y Rodríguez Abitia, S. (1990). *Planificación integral del turismo*. México: Trillas.
- Monterrubio Cordero, J. C. (2009). Comunidad receptora: elemento esencial en la gestión turística. *Gestión turística*, (11), 101-111.
- Municipalidad de Chilecito (2016). *Plan Estratégico de Turismo Chilecito 2016*. Recuperado de <http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/2013/01/49726-a-49727.rar>
- Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe (2013). *Plan estratégico de turismo Santa Fe 2020*. Recuperado de <http://www.santafeturismo.gov.ar/media/documentos/Plan%20Estrategico%20de%20Turismo%20Sana%20Fe%202020.pdf>
- Municipalidad de Mar Chiquita (2011). *Plan estratégico de desarrollo Mar Chiquita 2010-2020*. Documento de difusión. Síntesis Informativa, junio 2011.
- Municipalidad de Villa Carlos Paz (2009). *Plan estratégico de desarrollo turístico sustentable de Villa Carlos Paz*. Recuperado de <http://www.ashogacarlospaz.com.ar/documentos/publicaciones/planestrategicodevcfinal.pdf>
- Navarro Yáñez, C. J. (2010). Participación y planificación estratégica territorial. In A. M. Mesa y R. Merinero Rodríguez (Eds.). *Planificación estratégica territorial: estudios metodológicos* (pp. 23-47). Andalucía: Junta de Andalucía.
- Ortiz, G., Aledo, A. y García-Andreu, H. (2014). La participación ciudadana como instrumento para la planificación e investigación social en turismo. *RITUR Revista Iberoamericana de Turismo*, 4(2), 13-39.
- Osorio de Rebellon Yohn, A. (2003). Individualismo democrático y participación. La propuesta de Tocqueville. *Anuario filosófico*, 36(1-2), 487-497.
- PEM. (2010). *Plan estratégico de Malargüe 2020*. Recuperado de <http://pem.malargue.gov.ar/documentos/2-dif-pdt2020-2da-edicion.pdf>
- Popovich, M. R., y Toselli, C. (2006). Planificación estratégica participativa y comunidad local. Desarrollo de un destino turístico en Argentina. *Cuadernos de turismo*, (17), 167-188.
- Ramírez Suárez, Y. C. (2010). Individualismo moral e individualismo egoísta: herramientas conceptuales en la teoría de Durkheim para el análisis de un problema contemporáneo. *Revista Colombiana de sociología*, 33(2), 31-40.
- RAE. (2014). *Diccionario de la lengua española* (23a. ed.). Recuperado de <http://dle.rae.es/>
- Schneider, C. y Welp, Y. (2011). ¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (40), 21-39.
- Subirats, J. (2001). Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. In Font, J. (Ed.), *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp. 33-42). Barcelona: Ariel.
- Torres, J. C. (2006). *Plan estratégico de desarrollo turístico sustentable de Ushuaia*. Consultora PLANTA S.A. Recuperado de <http://www.turismoushuaia.com/institucional/plan-estrategico-de-turismo>

- Toselli, C. (2015). Turismo, planificación estratégica y desarrollo local. *TURyDES. Revista de Turismo y Desarrollo Local*, 8(18). Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/turydes/18/desarrollo-local.html>
- Tosun, C. (2000). Limits to community participation in the tourism development process in developing countries. *Tourism Management*, 21(6), 613-633.
- Troncoso, C. A. (2008). Turismo, desarrollo y participación local. La experiencia de quebrada de Humahuaca (Jujuy, Argentina). *Aportes y Transferencias*, 12(2), 110-130.
- Zingoni, J., Bustos Cara, R., y Martí nez, M. (2007). Plan estratégico participativo de desarrollo turístico sustentable del Partido de Patagones. *Secretaría de Turismo de la Nación. Buenos Aires*, 2015.