



Malaspina, Nahuel Andrés

La planificación estratégica turística como instrumento de gestión de destinos a partir de un estudio comparado (Malargüe, provincia de Mendoza y Comarca Viedma Patagones, provincias de Río Negro y Buenos Aires)



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Malaspina, N. A. (2022). *La planificación estratégica turística como instrumento de gestión de destinos a partir de un estudio comparado (Malargüe, provincia de Mendoza y Comarca Viedma Patagones, provincias de Río Negro y Buenos Aires). (Tesis de maestría). Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3850>*

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

La planificación estratégica turística como instrumento de gestión de destinos a partir de un estudio comparado (Malargüe, provincia de Mendoza y Comarca Viedma Patagones, provincias de Río Negro y Buenos Aires)

TESIS DE MAESTRÍA

Nahuel Andrés Malaspina

nmalaspina@uvq.edu.ar

Resumen

El presente trabajo de investigación analiza la situación actual de la planificación como herramienta de la gestión turística, y el rol que desempeñan en los gobiernos los planes estratégicos. Para ello se toma como objeto de estudio a dos destinos argentinos: Malargüe en Mendoza y la Comarca Viedma Patagones.

De esta forma se identifican fortalezas y falencias inherentes al proceso de planeamiento (tanto en el diseño como durante su implementación), como así también de sus efectos sobre el territorio. Con ello se pretende identificar los factores que influyen en los resultados del planeamiento, proponiendo en última instancia un conjunto de reflexiones para la mejora. Las conclusiones arribadas sostienen que la planificación estratégica para ser efectiva depende de una combinación excepcional de cualidades que son poco frecuentes en los destinos, y que se vinculan principalmente a los proyectos de gobierno, la gobernabilidad, el liderazgo público y a la gestión, entendida esta última como el ejercicio práctico de la política turística.

Palabras clave: Planificación estratégica, plan turístico, gestión de destinos.



Secretaría de Posgrado

Maestría en Desarrollo y Gestión del Turismo

**La planificación estratégica turística como instrumento de
gestión de destinos a partir de un estudio comparado
(Malargüe, provincia de Mendoza y Comarca Viedma-
Patagones, provincias de Río Negro y Buenos Aires)**

Aspirante: Mg. Nahuel Andrés Malaspina

Directora del proyecto: Mg. Cecilia Rodríguez

Co-Directora: Dra. Silvia Sileo

MÁSTER TESIS FINAL

AGOSTO 2018

CONTENIDO

-CAPÍTULO I-	6
1. EL PROBLEMA	6
2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	7
2.1 - Objetivo general.....	7
2.2 - Objetivos específicos	7
3. PREGUNTAS ORIENTADORAS DE LA INVESTIGACIÓN	7
3.1- Preguntas orientadoras del problema	7
3.2 - Preguntas Orientadores del objetivo general de la investigación:	8
3.3 - Preguntas orientadoras de los objetivos específicos:	8
4. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	8
5. HIPÓTESIS Y SUPUESTOS.....	9
6. METODOLOGÍA	10
6.1- Tipo y nivel de la investigación	10
6.2 - Unidad de análisis	10
6.3 -Identificación de las principales variables	11
7. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE ANÁLISIS	11
7.2- Instrumentos cuantitativos	11
7.3- Instrumentos cualitativos	13
8. SELECCIÓN DE LOS CASOS OBJETO DE ESTUDIO	14
9. TRANSFERENCIA DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES	16
CAPÍTULO II	17
MARCO DE REFERENCIA.....	17
10.1-El desarrollo turístico: conceptos generales.....	17
10.1.1-El turismo como actividad	17
10.1.2-Desarrollo y turismo	19
10.1.3-Contribuciones del turismo al desarrollo de los territorios	20
10.2-El proceso de planificación.....	21
10.2.1-Precisiones conceptuales.....	21
10.2.1.1 – La Planificación.....	21
10.2.1.2-Dificultades que justifican el proceso	23
10.2.1.3- La Estrategia	24
10.2.2- Génesis del proceso: algunos antecedentes	25
10.2.3-Modelos de planificación	27
10.3-La planificación en el turismo contemporáneo	29
10.3.1-El modelo turístico actual	29
10.3.2-La planificación turística.....	30



10.3.3-Objetivos y beneficios del planemiento turístico	31
10.4-El arte de gobernar.....	32
10.5-Gestión y la política turística	34
10.6-La planificación como modelo de conducción	36
10.7-El plan estratégico turístico	38
10.7.1-Metodología para la elaboración de un plan	40
10.7.2-Etapas del proceso.....	42
1° - Etapa de diagnóstico:	42
2° - Etapa de diseño estratégico:	44
3° - Etapa propositiva:.....	44
10.7.3-Implementación y seguimiento	45
10.7.4-El ciclo de la planificación.....	46
CAPÍTULO III	48
-ETAPA DE ANÁLISIS-	48
11- MALARGÜE	48
11.1 -Características generales	48
11.2-Perfil productivo.....	50
11.3-Evolución económica y política	50
11.4-Malargüe como destino turístico	52
11.4.1 La oferta local y sus principales atractivos.....	52
11.4.2- Infraestructura y planta turística.....	52
11.4.3- Perfil del viajero.....	54
11.5-Organismo institucional de turismo.....	55
11.6 -Mapa de actores de marlagüe	56
11.7-La planificación en el departamento.....	57
11.7.1-Primeros antecedentes: orígenes del planeamiento	57
11.7.2-El primer plan para desarrollar el turismo (1996)	59
11.7.3-El plan estratégico malargüe - pem (2000)	59
11.7.3.1-Componentes del PEM	60
11.7.3.2-Etapas del proceso planificador	61
11.7.3.3- Proceso de comunicación y difusión del plan	64
11.7.3.4-Actualización del PEM 2010	65
11.7.4-Programa de fortalecimiento del plan departamental de desarrollo turístico (PEM)	65
11.7.5-El Plan de Desarrollo Turístico de Malargüe 2020 (PDT)	66
11.7.5.1-Etapas del PDT 2020	67
11.7.5.2- Metodología del proceso de actualización del PDT 2020	67
11.7.5.3-Herramientas de operativización del PDT	68



12-COMARCA VIEDMA PATAGONES	70
12.1-Características generales	70
12.3-Evolución económica y política	71
12.4-La comarca como destino turístico	73
12.4.1-La oferta local y sus principales atractivos	73
12.4.2-Infraestructura y planta turística.....	74
12.4.3-Perfil del viajero.....	75
12.5-Organismo institucional de turismo.....	76
12.7-La planificación comarcal	78
12.7.1-Primeros antecedentes.....	78
12.7.2-Plan Estratégico Participativo de Desarrollo Turístico Sustentable del Partido de Patagones	78
12.7.3-El Plan Estratégico Participativo de Desarrollo Turístico Sustentable Viedma Patagones (PEC) ..	81
12.7.4-Planificación comarcal durante la última gestión (2015-2019).....	84
13. ANÁLISIS DE ENCUESTAS A ACTORES	85
-ETAPA DE DIAGNÓSTICO-	94
14-DIAGNÓSTICO ENCUESTA A ACTORES	94
15-CUADRO DE DIAGNÓSTICO.....	95
16-DIAGNÓSTICO SITUACIONAL	99
CAPÍTULO IV	106
17- MARCO PROPOSITIVO	106
RECOMENDACIONES PARA LA ACCIÓN	107
17.1- El convencimiento del Número 1	107
17.2- Liderazgo conductor.....	108
17.3- Un pacto social: todos planificamos.....	110
17.4- Incorporar a los aliados	111
17.5- Una simbiosis estratégica: plan turístico y gobierno	112
17.6- Tangibilizar el proceso.....	113
17.6.1-Creación de organismos ad hoc.....	113
17.6.2-Delinear esquemas anuales operativos.....	115
17.6.3-Utilización de plataformas digitales	118
17.7- Renovar el continente.....	119
17.8- Factibilidad/gradualidad.....	122
17.9- Marketing del plan	124
17.10- Evitar castillos en el aire	125
18-REFLEXIONES FINALES.....	127
19-BIBLIOGRAFÍA.....	137
20-ANEXOS.....	147



-CAPÍTULO I-

1. EL PROBLEMA

Durante las últimas décadas la planificación estratégica, entendida como una herramienta orientadora de la gestión, ha incentivado el surgimiento de planes turísticos en todo el globo. Lo anterior encuentra su razón de ser en los aparentes aportes que de este instrumento se desprenden. Tales beneficios versan, al menos en teoría, sobre factores que son inherentes al desarrollo sustentable, entendiendo este último en sentido amplio, es decir, desde su concepción ambiental, social, cultural, económica y política.

De lo anterior se desprenden entonces los principales argumentos que esgrimen quienes defienden - desde la teoría y la empiria - la importancia de la planificación estratégica en turismo. Entran en juego aquí factores cardinales vinculados a la participación ciudadana, al proceso de democratización en la toma de decisiones, al uso racional de los recursos, al posicionamiento de la comunidad como principal beneficiaria de la actividad, a la puesta en valor de los recursos, a la definición de objetivos comunes y consensuados, entre otras.

Sin embargo, durante los últimos años se han formulado planes estratégicos que lejos de afianzar los valores anteriores, han cosechado mayoritariamente frustraciones y fracasos. Esta realidad ha inmerso a la planificación en un proceso de desvalorización y pérdida de credibilidad como herramienta promotora del desarrollo. En la mayoría de los casos se ha generado un abismo infranqueable entre lo planificado, lo implementado y los objetivos trazados.

Esta realidad obliga a analizar diametralmente y en profundidad todo el proceso de construcción de planes, para identificar así fortalezas y debilidades que permitan definir directrices que doten del virtuosismo que debería enraizar esta herramienta.

Para intentar aportar un dejo de luz a la cuestión y debido a que la planificación es un instrumento utilizado a nivel mundial en múltiples destinos, se ha decidido acotar el objeto de estudio a solo dos espacios, promoviendo por consiguiente una batería de conclusiones mediante una metodología de tipo inductiva. Es así que se tomará como objeto de estudio un caso de relativo “éxito” en materia de planificación (Malargüe, Mendoza) y otro de “fracaso” (Comarca Viedma - Patagones).



2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

2.1 - OBJETIVO GENERAL

Identificar las falencias y contribuciones de la planificación turística a la gestión de los destinos objeto de estudio, mediante la elaboración de un diagnóstico integral que permita sustentar un conjunto de directrices para la mejora.

2.2 - OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar las características, procesos y componentes de los Planes Estratégicos de turismo a partir del análisis del caso Malargüe y Viedma-Patagones.
- Evaluar sistemáticamente los aportes y resultados generados de la implementación de los dos planes turísticos objetos de estudio.
- Analizar históricamente las características y particularidades de los procesos de planificación estratégica turística en Malargüe y Viedma-Patagones.
- Identificar problemáticas, falencias y dificultades del proceso de planeamiento a partir del análisis de los casos objetos de estudio.
- Analizar los aportes realizados a la gestión a partir de la planificación estratégica de los destinos.

3. PREGUNTAS ORIENTADORAS DE LA INVESTIGACIÓN

3.1- PREGUNTAS ORIENTADORAS DEL PROBLEMA

- ¿Cómo ha sido el proceso y la metodología mediante la cual se diseñaron los planes estratégicos de turismo en Malargüe y en la Comarca Viedma-Patagones?
- ¿Cuáles fueron las razones que originaron la realización de planes turísticos?
- ¿Cuáles fueron las principales dificultades que se tuvieron que enfrentar durante el proceso?



3.2 - PREGUNTAS ORIENTADORES DEL OBJETIVO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN:

- ¿Cuánto contribuyeron los planes a la gestión y desarrollo de la actividad?
- ¿En qué medida la implementación del plan aportó al desarrollo local y a alcanzar la visión definida para el destino?
- ¿Qué resultados arrojaron los planes implementados en la Comarca Viedma Patagones y Malargüe?
- ¿Existen aportes concretos que puedan mejorar el proceso de planificación, tanto en su diseño como en la implementación sobre los destinos analizados?

3.3 - PREGUNTAS ORIENTADORAS DE LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- ¿Qué procesos y metodologías prevalecieron durante el diseño de los planes turísticos analizados?
- ¿Cuál fue el grado de cumplimiento de los objetivos planteados?
- ¿Qué diferencia existen entre las metodologías analizadas y la de otros destinos que hayan encaminado un proceso similar de planeamiento?
- ¿Cuáles son las nuevas tendencias y posturas respecto de los diferentes modelos de planeamiento turístico?

4. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Actualmente la planificación estratégica turística vive una situación particular signada en muchos casos por una notable pérdida de credibilidad social, técnica y política. Un abordaje preliminar -módico y descriptivo - justifica lo anterior en la falta de resultados concretos generados a partir del diseño de planes como herramienta de los gobiernos, los cuales a su vez se vieron multiplicados exponencialmente en todo el país durante los últimos 15 años.

Lo anterior obliga a replantear el rol de la planificación como instrumento orientador de la gestión pública en los destinos. Para ello resulta meridional investigar casos, teorías, modelos, a fin de arribar a reflexiones que sumen en la construcción de alternativas superadoras.

Sin dudas al analizar las premisas que en su esencia filosófica justifican el uso de la planificación estratégica en los gobiernos (como ser el carácter participativo, la sustentabilidad ambiental, la visión a largo plazo, la definición de objetivos comunes, la articulación de consensos, ubicar al poblador local como principal beneficiario, la



eficiencia en el uso de recursos, etc.) es evidente que – salvo excepciones - los resultados arrojados no se condicen con tales líneas. Este marco de incertidumbre respecto de los aportes prácticos del planeamiento, obliga a repensar verdaderamente sus aportaciones al desarrollo de los destinos; o bien si es que, por el contrario, la existencia de inconsistencias -del proceso o de la actividad-lo perfilan ya como una herramienta obsoleta; es decir, como un proceso incapaz de dar respuestas concretas que sumen a la gestión turística de los destinos.

En este marco, la presente investigación busca aportar materia gris al debate sobre los alcances y limitaciones de cada uno de los componentes que forjan el planeamiento estratégico; sumando líneas claras que ayuden a entender la complejidad de la totalidad del proceso, las relaciones entre sus partes y los resultados arrojados.

5. HIPÓTESIS Y SUPUESTOS

- Hipótesis N°1- La efectividad de la planificación como instrumento ordenador de la gestión depende de la legitimidad social, del involucramiento de los actores clave y del respaldo político que se le dé al proceso (h1).
- Hipótesis N°2- La capacidad de alcanzar los objetivos de un plan turístico está sujeta a la gobernabilidad del sistema donde opere, al liderazgo público y a su inserción dentro de las agendas del gobierno (plan de gestión) (h2).
- Hipótesis N°3- La gestión pública de los destinos turísticos necesita de técnicas y métodos de gobierno para desarrollarse efectivamente en el territorio(h3).
- Hipótesis N°4- La planificación estratégica del turismo más que una simple programación sistémica y racional para la toma de decisiones, significa la instrumentación de un proyecto político de desarrollo turístico(h4).
- Hipótesis N°5- La falta de resultados de la planificación estratégica turística obliga a pensar en metodologías alternativas y superadoras (h5).
- Hipótesis N°6- La planificación turística cobra entidad si la conducción dirigencial la pone al servicio de un proyecto de gobierno(h6).
- Hipótesis N°7- La planificación es un instrumento capaz de articular de forma convergente el valor técnico y el político en el ejercicio de gobierno(h7).



6. METODOLOGÍA

6.1- TIPO Y NIVEL DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación tiene un enfoque integrado multimodal (Hernández Samperi y otros; 1991) o “mixto”, ya que toma vectores propios de la investigación cuantitativa y cualitativa. De esta forma se buscó darle flexibilidad y virtuosismo al proceso de investigación, permitiendo un abordaje profundo y profuso de los fenómenos intervinientes. La simbiosis entre ambos modelos promueve una mayor diversidad de perspectivas, las cuales, sin dudas, enriquecerán la mirada del investigador.

Como complemento de lo anterior y en base a la estrategia, diseño, procedimientos y demás componentes de la investigación, se puede afirmar que su alcance muta de descriptiva y correlacional hasta explicativa. Como señala Hernández Samperi (Ibíd., p: 12):

“Las investigaciones que se realizan en un campo de conocimiento específico pueden incluir diferentes alcances en las distintas etapas de su desarrollo. Es posible que una investigación se inicie como exploratoria, después puede ser descriptiva y correlacionar, y terminar como explicativa”.

De esta forma el proceso de investigación sucede secuencialmente de tipología, como ser, descriptiva al intentar -en su estadio inicial- especificar las propiedades, características y perfiles de los procesos, objetos o variables que intervienen en el planeamiento. Luego de ello indaga en las relaciones que se urden entre los elementos de la planificación y su repercusión en el territorio (correlacional), ambos elementos claves para el diagnóstico y la elaboración de propuestas. Finalmente, arriba a un conjunto de reflexiones que contribuyen a explicar las razones de los eventos y fenómenos resultantes.

6.2 - UNIDAD DE ANÁLISIS

La unidad de análisis en estos casos refiere a los destinos objetos de estudio: Comarca Viedma Patagones y Malargüe. Se pone especial énfasis en los procesos de planificación de cada caso, priorizando el grado de concreción de los objetivos y el porcentaje de programas, proyectos y acciones implementados en el territorio (total o parcialmente). Para ello se utilizan como guía las entrevistas y encuestas a referentes claves, para de esta forma analizar el grado de efectividad de los procesos de planificación estratégica.



En ambos destinos se busca interpelar cuestiones inherentes al diseño teórico de los planes, su proceso de elaboración, y las capacidades de implementación o gestión efectiva en el territorio. Es en base a esta triangulación que se forjan las bases de todo el documento.

Como se desarrolla más adelante, la selección de ambos destinos busca darle el sustento empírico suficiente a la investigación para poder interpelar sus objetivos e hipótesis. Es por ello que se buscó e identificó a dos destinos que representaran experiencias antagónicas de planificación estratégica turística, para a partir de ellas poder analizar los factores que determinaron los resultados del proceso de planeamiento.

En el caso de la Comarca Viedma Patagones se trata de un destino que, a pesar de tener dos sólidos trabajos de planeamiento, estos nunca llegaron a ser utilizados como herramientas en la gestión, por lo que jamás trascendieron el marco del papel. Situado en las antípodas del caso anterior se encuentra Malargüe; un destino que ha sabido diversificar su perfil productivo apostando fuertemente al turismo y a la planificación estratégico como instrumento para encauzar todo ese proceso de desarrollo.

6.3 -IDENTIFICACIÓN DE LAS PRINCIPALES VARIABLES

A los fines de la presente investigación se busca determinar, cuantificar y comparar críticamente el comportamiento de datos vinculados con: la cantidad de acciones implementadas, proporción de metas u objetivos alcanzados, niveles de participación, cantidad de encuentros de trabajo participativo, tipo de actores intervinientes en el marco del plan, cantidad de sectores involucrados, modelos ejecutivos, procesos de seguimiento, aportes o contribuciones, problemáticas y fortalezas detectadas.

7. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE ANÁLISIS

7.2- INSTRUMENTOS CUANTITATIVOS

Los instrumentos cuantitativos utilizados en la investigación son las encuestas (ver anexo N°1). Con ellas se buscó conocer la historicidad de los fenómenos, identificar tendencias, analizar causas y consecuencias en las variaciones, conocer las perspectivas y opiniones de los actores, entre otras.

La realización de encuestas permitió identificar la opinión de los contingentes de segunda línea como así también incluir a otros actores estratégicos que, por diferentes



cuestiones (medios económicos, materiales y humanos disponibles, disponibilidad de tiempo, agendas personales, entre otras) resultan de difícil acceso en el marco de la presente investigación. Con ello se refiere por ejemplo a funcionarios de primeras líneas o al análisis de destinos que hayan desarrollado algún proceso de planificación similar y que permitan trazar algún paralelismo, entre otros.

Con las encuestas entonces se pudo abordar una masa crítica de casi 40 personas entre funcionarios, técnicos, consultores y expertos. Las encuestas incluyeron a referentes del Municipio de Patagones, Viedma y Malargüe, del Ministerio de Turismo, Cultura y Deportes de Río Negro, de la Subsecretaría de Turismo de Buenos Aires, el Ministerio de Turismo de la Nación, entre otros (ver anexo N°1).

Por último, para el procesamiento de los datos estadísticos se utilizaron medios informáticos que ayudaron substancialmente a la tabulación de los mismos como ser Google Forms y Microsoft Office.

DISEÑO DE LAS ENCUESTAS:

- *TIPO*: explicativo o experimental.
- *MODALIDAD*: Las encuestas utilizadas fueron online¹ y anónimas.
- *CONTENIDOS*: Se establecieron preguntas dicotómicas, alfabéticas y numéricas, de tipo cerradas.
- *DISEÑO MUESTRAL*: Características del muestreo.
 - Población: referentes involucrados directamente en la planificación y gestión turística de los destinos objeto de estudio durante el horizonte temporal de los planes abordados.
 - Tipo de muestra: Muestreo Probabilístico Aleatorio Simple (MAS)²
 - Unidad de muestra: referentes públicos municipales o de instituciones intermedias abocados a la actividad turística.
 - Unidad de observación: Nivel de efectividad de los planes estratégicos.
 - Tamaño de la población: 80 personas.
 - Muestra: 40
 - Margen de error: 11.0 %
 - Nivel de Confianza: 95%

¹ Disponible en el siguiente enlace https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdTYKci5C17NOq6lVkg-gANKtMRReKU2VItwIO_zzuIRWUkj5A/viewform

² Basado en Levy and Lemeshow (1991:62).



- Nivel de heterogeneidad: 50%.

Para calcular el número de la población se tomaron como base los actores o participantes registrados (talleres, reuniones, créditos, etc.) durante la elaboración de los planes estratégicos analizados (ver anexo n°4).

De ese volumen total se seleccionó solamente aquellos funcionarios o representantes de instituciones intermedias que tuvieran responsabilidad directa en la gestión turística del destino, participando activamente durante el diseño o implementación del plan turístico (80 personas). Para calcular el periodo de tiempo se toma como base el horizonte temporal de los planes. Finalmente, de ese subtotal se seleccionó una muestra de 40 personas a los cuales se les aplicó la encuesta. La selección de muestras se realizó de manera aleatoria por medio de una planilla de Excel. En ella se definió un número al azar -y sin repetir- para cada uno de los potenciales referentes. Aquellos cuyo número sea menor (o igual) al tamaño de muestra seleccionado (40) se les realizó la encuesta. Esta metodología selecciona muestras perfectamente aleatorias.

7.3- INSTRUMENTOS CUALITATIVOS

Los instrumentos cualitativos utilizados fueron entrevistas a profesionales locales y funcionarios (ver anexo N°2), contactos permanentes con referentes de los equipos técnicos municipales (ver Anexo N°3), análisis de publicaciones académicas, observaciones estructuradas de campo, cotejo de informes de gestión, inventarios turísticos, realización de FODA, entre otras.

Con las entrevistas se procuró contactar a aquellos actores vinculados a la gestión de los destinos, para de esta forma recabar información basada en sus experiencias, actitudes, creencias, funciones, formación, etc. Esto resultó fundamental para encontrar puntos de divergencia y comunión; poniendo especial énfasis en aquellos parámetros que resultaron comunes en cada caso.

La tabulación de la información recolectada a partir de los instrumentos anteriores fue una tarea de gabinete ardua que sirvió para dar consistencia al diagnóstico, las propuestas y conclusiones del trabajo.



7.3.1-TIPOS DE ENTREVISTAS

Se realizaron entrevistas personales, virtuales y telefónicas de tipo mixta, es decir, con elementos una estructura de preguntas de base (ver Anexo N°2) pero sin un orden tentativo y con posibilidades de repreguntas, dejando así que el entrevistado se exprese. Se buscó crear un espacio lo más parecido a una conversación, permitiendo que el candidato sea más espontáneo y pueda mostrar sus habilidades comunicativas.

8. SELECCIÓN DE LOS CASOS OBJETO DE ESTUDIO

La selección de los casos objeto de estudio responde a una variada casuística que encuentra una de sus principales razones la identificación de experiencias antagónicas de planificación estratégica turística -en cuanto a los resultados arrojados-, para a partir de ellas poder analizar los factores que intervienen, influyen o definen el proceso de planeamiento.

Siguiendo esta línea argumental se decidió seleccionar al municipio de Malargüe y a la Comarca Viedma Patagones. El primero representa un caso paradigmático de gestión planificada del desarrollo turístico. Este municipio ha sabido re encauzar su perfil productivo en el afán por diversificar sus fuentes de desarrollo, decidiendo apostar al turismo como principal alternativa. Además de ello, todo el proceso de gestión y conducción implementado, se estructuró a partir de la elaboración de planes estratégicos (de gobierno y de turismo) como requisito previo e indispensable para avanzar en ese sentido.

Lo anterior posiciona a Malargüe como un destino con amplia trayectoria e interesantes antecedentes para abordarlo como objeto de estudio. Además y a título personal, tuve la oportunidad de visitar la ciudad en el marco de mi carrera de grado. En esa ocasión pudimos reunirnos con referentes municipales, docentes y representantes de instituciones intermedias vinculadas al sector, además de recorrer los principales atractivos del destino.

Por otro lado, la selección de la comarca Viedma Patagones se justifica en el hecho de ser un destino que, a pesar de tener sólidos planes estratégicos elaborados, nunca llegaron a ser utilizados como herramientas en la gestión. Además de ello, he investigado en



profundidad el tema a raíz de elegirlos como objeto de mi tesis de grado³ y en mi primera maestría. También tuve la oportunidad de trabajar como consultor en el equipo de la Fundación FUNDAMERICA⁴ que estuvo a cargo de la elaboración del Plan Estratégico Participativo de desarrollo turístico de la Comarca Viedma Patagones (Rodríguez y otros;2012), y me desempeño actualmente como Vicepresidente de dicha institución y Subdirector de Turismo de Patagones. Todo ello me permitió tener un conocimiento profundo y profuso de los procesos y actores involucrados.

Finalmente, es importante mencionar que a pesar de existir ciertas asimetrías al comparar un municipio con una comarca (como ser tamaño geográfico, densidad poblacional, estructuras administrativas, etc.), lo anterior no impide trazar analogías cuando de abordar la planificación y el hecho turístico se trata. Esto se debe a varias razones, entre las que destaca que ambos destinos tienen semejanzas en cuanto al estadio de desarrollo de la actividad, al ciclo de vida de sus productos, a la composición de su planta turística, el tamaño del mapa de actores del sector, etc. Lo anterior justificó también la sinonimia en cuanto a los instrumentos metodológicos utilizados (cantidad y tipo encuestas/entrevistas).

Además de ello, huelga decir que Viedma y Patagones se funden como una única unidad funcional por lo que cualquier abordaje que contemple solo una administración resultará parcial, arbitrario y poco representativo. En la praxis ambas ciudades forman un único territorio; un mismo destino con similares características geográficas, climáticas, económicas, culturales y sociales. Un espacio relativamente homogéneo en donde los intercambios son permanentes, más aún, en lo que al clúster turístico refiere.

La comarca Viedma Patagones contiene así dos administraciones que fueron moldeando un perfil productivo similar; dentro de un territorio fundado por idénticas raíces histórico-culturales, y en donde el hecho turístico transita naturalmente sin reconocer límites políticos-administrativos.

Finalmente, hay que mencionar también que, en materia de planificación estratégica turística, la situación de ambos municipios se vertebra alrededor de Plan estratégico

³ Revalorización de espacios Subutilizados y con potencialidad turística recreativa en las riberas del Río Negro.

⁴Para mayor información visitar www.fundamerica.org.ar



turístico Comarcal (PEC), el cual es especialmente analizado en este trabajo, y cuya perspectiva territorial no hace más que confirmarlos argumentos anteriores.

9. TRANSFERENCIA DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Como se menciona en el marco de referencia del trabajo, los temas que se abordan durante el mismo resultan de los más diversos. Lo anterior obedece en parte al funcionamiento sistemático de la actividad turística y al rol transversal de la planificación estratégica como herramienta de gestión.

Esta realidad no hace más que enfatizarla necesidad de lograr un abordaje integral, holístico y multidisciplinario del hecho turístico, poniendo énfasis en un bagaje de conceptos provenientes de la teoría y la empíria. Términos que tienen como *leitmotiv* el planeamiento, el desarrollo sustentable, el ordenamiento territorial, el crecimiento planificado, la estructuración de productos turísticos, el rol de la gestión en la política turística, el pensamiento estratégico, la implementación operativa de planes, nuevas tendencias, entre otras.

Lo anterior deriva de una voluntad manifiesta por arribar a una batería de reflexiones que aporten materia gris al campo. Entre otras cuestiones se buscó contribuir en la construcción de metodologías participativas de planeamiento que den mayor eficiencia, eficacia y efectividad al proceso.



CAPÍTULO II

MARCO DE REFERENCIA

10.1-EL DESARROLLO TURÍSTICO: CONCEPTOS GENERALES

10.1.1-EL TURISMO COMO ACTIVIDAD

Un primer abordaje de la actividad, módico y meramente descriptivo, remite a la búsqueda de una definición formal, para lo cual resulta obligado recurrir a las acepciones originarias dadas por la Organización Mundial de Turismo (OMT). En ellas conceptualizan al turismo como aquella actividad que implica el desplazamiento de las personas movilizadas fuera de su domicilio habitual, por un periodo superior a 24 horas y por diferentes motivaciones.

Con el paso del tiempo y la evolución exponencial del sector, su caracterización se ha ido *aggiornando*. Por ejemplo, ya en 1995, la OMT empieza a agregar algunas líneas - devenidas canónicas – al sostener que el turismo *“implica los viajes y estancias de las personas fuera de su domicilio habitual por un período superior a las 24 horas y menor al año, por motivos de ocio, trabajo entre otros”* (OMT;1995:15).

De igual forma, lo anterior denota a las claras una mirada muy simplista de la actividad, y cuya utilidad práctica se podría circunscribir meramente al ámbito de las estadísticas. De hecho, esta definición fue construida con el objeto de homologar a nivel internacional las estadísticas oficiales de turismo de los diferentes países del mundo, en la búsqueda por cuantificar los resultados económicos de la actividad. Sin embargo, si se la analiza en profundidad, es evidente que reduce el turismo solo a aquello que *“hacen”* los turistas, preocupándose más por identificar al *“sujeto”* que realiza estas prácticas que por definir *“el hecho”* en sí, vaciando así el tema de sus contenidos cualitativos y discusión retórica (Schenkel;2017).

Es por esto mismo que el concepto se ha ido complejizando a lo largo del tiempo, ampliando su concepción, hasta definirlo en su última versión como:

“... un fenómeno social, cultural y económico que implica el movimiento de personas a países o lugares fuera de su entorno habitual para fines personales o comerciales / profesionales. Estas personas son llamadas visitantes (que pueden ser turistas o



excursionistas, residentes o no residentes) Y el turismo tiene que ver con sus actividades, algunas de las cuales implican gastos de turismo” (OMT; 2014:215).

Otros autores como Vaquero (2000:126) son más específicos al definir al turismo como el “... conjunto de relaciones y fenómenos surgidos de los viajes y las permanencias temporales de las personas que se desplazan principalmente por placer o recreación”. Asimismo, es real también que la actividad es esencialmente un campo de conocimiento transversal, que enraíza actualmente algunas dificultades epistémicas propias de no poseer una malla disciplinar definida en el sentido tradicional del término (Campodónico y Chalar; 2010: 4).

De todas formas y a los fines de la presente investigación, resulta cardinal tener en claro que el turismo se concibe como una “*actividad*” que ha alcanzado connotaciones y valores de gran complejidad. Esto obliga inexorablemente a tener una mirada sistémica, holística, transversal e integral para entenderlo en su justa dimensión, necesitando por ende de un enfoque multidisciplinar (desde la geografía, economía, sociología, política, historia, psicología, antropología, administración, ciencias naturales, entre otras) y multisectorial (ya que involucra al estado, empresas, comunidad local, profesionales y académicos).

Es así que, más allá del término que se acuñe para definirlo - fenómeno⁵, doctrina, práctica social, campo disciplinar, industria⁶, actividad, ciencia⁷o conjunto de ciencias - lo importante será mantener como *leitmotiv* las premisas anteriores; bregando así por una clara reconstrucción del término hacia el plano epistemológico transdisciplinar⁸.

⁵Se refiere aquí no a un evento excepcional o único que se pueda llegar a dar, sino que se relaciona al significado aportado por el diccionario de la Academia de Oxford (2014): Cosa inmaterial, hecho o suceso que se manifiesta y puede percibirse a través de los sentidos o del intelecto.

⁶Por “*industria*” se entiende a un conjunto de empresas que se desarrollan dentro de una misma actividad. Nada tiene que ver con el sector secundario o industrial ya que el turismo es un servicio.

⁷Entendiendo a la “*turismología*” como una nueva ciencia social en pleno desarrollo. Vale aquí la aclaración aportada por Margarita Barretto entre el turismo como fenómeno en sí – que es lo que se define más arriba- y quienes se encargan de su estudio.

⁸Esto implica ver, percibir y pensar la realidad desde una perspectiva multidimensional, en múltiples niveles. Surge como propuesta superadora de la visión unidimensional de la realidad propia del pensamiento clásico (Campodónico y Chalar; 2010).



10.1.2-DESARROLLO Y TURISMO

Se entiende al desarrollo como un conjunto de capacidades generadas endógenamente, ligadas a la calidad de los recursos humanos, las posibilidades organizativas y de articulación público-privada, la innovación y el emprendedorismo de los agentes locales, y la capacidad institucional territorial. Durante este proceso los impulsos exógenos se incorporan a un territorio organizado con una estructura de relaciones establecidas y consolidadas (Madoery y Schmuc; 2015)⁹.

Al momento de definir un término tan variante y polivalente, existen una gran diversidad de postulados filosóficos, desde las teorías de la modernidad (Pensamiento Teórico Moderno), de la modernización o la dependencia, pasando por el neoliberalismo, el enfoque cultural y la concepción de humana del desarrollo, hasta llegar a las teorías económicas (“*Big Push*”, crecimiento dualista, crecimiento desequilibrado, etc.) o de desarrollo endógeno, entre otras. Esta linealidad muestra de forma elocuente como ha ido evolucionando el concepto; desde la concepción de las sociedades donde las personas son por lo que producen, hecho que creó durante mucho tiempo una tautología entre desarrollo y posesión de recursos económicos, o bien de desarrollo como generación de excedentes para los mercados, se ha dado paso actualmente a una visualización mucho más amplia e, indudablemente, más humana (Capece; 2015).

De todas formas y a los fines de la presente investigación, se entiende el desarrollo como un proceso sistémico y transversal que abarca variables sociales, económicas, políticas y culturales. Esta noción holística del término, se concibe a partir de la eficiencia económica, la equidad social y el equilibrio ambiental. En esta línea, el desarrollo turístico refiere entonces a la utilización de la actividad como *leitmotiv* y eje promotor transversal de todo el proceso (bajo los parámetros señalados y con sus respectivos alcances e implicancias).

En los últimos años del siglo pasado y primeros del actual uno de las herramientas utilizadas para alcanzar esta concepción del desarrollo en los territorios fue sin dudas la planificación estratégica (Capece y otros; 2010).

⁹Material de cátedra Teorías del desarrollo, Universidad de Quilmes. Capítulo 2.



10.1.3-CONTRIBUCIONES DEL TURISMO AL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS

El desarrollo turístico es un complejo proceso en el que intervienen variables sociales, culturales, económicas, ambientales, institucionales y políticas que generan un crecimiento económico que impacta en las condiciones de vida de la población (Villar; 2012:47). Desde esta premisa, el turismo como herramienta para la promoción del desarrollo representa el principal objetivo, justificando su razón de ser. Sin embargo, también es cierto que el uso y abuso de este término, ha generado una cierta banalización, hecho que de cualquier manera no logra eclipsar su inherente potencial.

En este marco también ha quedado obsoleta esa representación gráfica epistémica del turismo como una “*industria sin chimeneas*” o como una especie de “*panacea*” para los problemas de las comunidades. Hoy se entiende al sector como un fenómeno ecléctico que encierra fuertes dualidades según cada caso, generando externalidades que pueden repercutir tanto de forma positiva como negativa sobre el territorio. La planificación estratégica es una herramienta utilizada ampliamente para encauzar estos procesos al entender como una de sus principales racionalidades a la sustentabilidad y sostenibilidad (Capece; 2010).

De todas formas, el turismo “*bien habido*”, es decir, aquel que se promueve bajo parámetros de sustentabilidad, en armonía con las comunidades, equilibrado, inclusivo y justo, representa un eje que debe liderar el desarrollo de las regiones por múltiples razones. A modo de ejemplo algunas de ellas son: su contribución al producto bruto, dinamismo e incorporación de tecnologías, por los aportes fiscales, porque multiplica las divisas y contribuye al equilibrio de la balanza comercial, por la generación de empleo (directo, indirecto, inducido y autoempleo), por ser una actividad intensiva en el uso de recursos humanos, por su carácter equitativo e incrementos de la calidad de vida, por promover la re-inversión de los ingresos, la reactivación de actividades económicas (como ser el agro, construcción, gastronomía, pesca, etc.), porque elimina la dependencia de mono-productos, revaloriza el entorno natural, cultural y urbano, genera valor agregado bruto, entre muchas otras más (Wallingre;2007, Villar; 2012,Niding; 2001, Rodríguez y otros, 2012).

Es con base en todo lo anterior, que el turismo resulta sin dudas un sector productivo que contribuye al desarrollo, a la vez que mejora la vida de la población (Wallingre; 2013: 42). Tal es así que países emergentes la actividad funciona incluso como un factor



de resistencia a la marginación (Bazin y Roux; 1992), al concebirse como una de las únicas alternativas de crecimiento genuino.

De igual forma, en un contexto como el actual -dinámico, volátil y altamente competitivo- donde cambian permanentemente los paradigmas o categorías conceptuales, hay que resaltar también que se han re-inventado las condiciones para el desarrollo del turismo, abriendo exponencialmente el juego a nuevos sectores. Como menciona Otero (2015:22)

“... la evolución de las actuales tendencias de la demanda y el consumo turístico están empezando a permitir, e incluso a favorecer, el desarrollo de ámbitos que hasta el momento se habían visto apartados o habían ocupado una posición muy marginal, al no encajar en los parámetros de lo que los antiguos consumidores consideraban como un lugar atractivo para ser visto”.

Con base en lo anterior es que el desarrollo turístico ha ampliado geográficamente su virtuosismo. Ya ha dejado de ser visto como fruto del azar, es decir, como un valor exclusivo de aquellos lugares que tienen ventajas comparativas (atributos físicos). Esto lo convierte en un sector cuyas capacidades de desarrollo pasan a depender ahora de las estrategias de diseño, promoción, comercialización y puesta en valor empleadas (ventajas competitivas), como así también de la organización social, institucional, la cultura y las tradiciones locales. Sin dudas, es en los factores anteriores donde la planificación estratégica encuentra su razón de ser, ofreciéndose como matriz organizadora y promotora de todo el proceso.

10.2-EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN

10.2.1-PRECISIONES CONCEPTUALES

10.2.1.1 – LA PLANIFICACIÓN

La planificación como ejercicio práctico se ha vuelto tan común en la actualidad que la mayoría de la humanidad mide, proyecta, experimenta, diseña, coordina, en definitiva: planifica. Con sentido de arribar a una definición más profunda del término, resulta oportuno traer a colación a Carlos Matus, quien en sus diferentes publicaciones se

¹⁰Op. Cit 2



refiere al proceso como el cálculo racional que precede y preside la acción (1987). De forma ampliada el autor señala que

“Planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro. Aporta la visión que traspasa la curva del camino y limita con la tierra virgen aún no transitada y conquistada por el hombre, y con esa vista larga da soporte a las decisiones de cada día, con los pies en el presente y el ojo en el futuro. Se trata, por consiguiente, de una herramienta vital” (Matus¹¹; 1993:14).

A lo anterior se suman los aportes de Molina y Rodríguez (1991:51), quienes entienden a la planificación como *“el resultado de un proceso lógico de pensamiento mediante el cual el ser humano analiza la realidad circundante y establece los medios que le permitirán transformarla de acuerdo con sus intereses y aspiraciones”*.

Con base en lo expuesto, resulta evidente que planificar implica entonces la acción de utilizar un conjunto de mecanismos para ofrecer una mayor racionalidad y organización al conjunto de acciones, a fin de *“... influir en el curso de determinados acontecimientos, con el fin de alcanzar una situación elegida como deseable, mediante el uso eficiente de medios y recursos escasos o limitados”* (Ander Egg; 1995: 245).

De forma más sencilla y llana, se puede inducir que la planificación es una forma de pensar el futuro (Capece; 2010); un ejercicio que permite programar una secuencia ordenada de aspiraciones que buscan llevar a la consecución de uno o varios objetivos (Hall; 2002:3). Al respecto, la OMT (1999) sostiene que la planificación trata de

¹¹Las contribuciones magistrales de este autor serán una constante a lo largo de toda la investigación. Sin embargo, resulta necesario entender a Matus como un hombre de su época. A casi 20 años de su ausencia el contexto ha cambiado y mucho. Actualmente la planificación se concibe con especial énfasis fuera de los límites de la económica, en escala local, y el debate entre planificación económica normativa tradicional y el modelo de planificación estratégica es cosa del pasado. Pese al triunfo de este último, los resultados siguen siendo los mismos. Por último, Matus no aborda la planificación de la gestión a una escala municipal como la de los objetos de estudio, sino solo a nivel nacional.



organizar el futuro para alcanzar así ciertos objetivos que permitan fijar directrices para ayudar a tomar las decisiones adecuadas.

10.2.1.2-DIFICULTADES QUE JUSTIFICAN EL PROCESO

De las definiciones anteriores, resulta evidente que los desafíos y dificultades que intenta atenuar, soslayar o morigerar el proceso de planificación, en un campo como el social -tan ingobernable y dinámico- resultan, cuanto menos, superlativos. Parafraseando a Capece (2015) la planificación pretende establecer, en un sistema -abierto, dinámico, flexible, descentralizado, cambiante y caótico, y del cual se dispone información parcial, discutible o ambigua, - el rumbo de una organización para alcanzar un futuro deseado. Sin lugar a dudas, los objetivos del proceso denotan una tarea harto compleja; un desafío de difícil concreción “... *por las grandes cuestiones a tratar, la magnitud de las soluciones requeridas y el compromiso social y político que supone el desarrollo*” (Pesci; 2007:117).

Asimismo, entender la magnitud de estas adversidades resulta fundamental para interpretar la necesidad y la importancia cardinal de la técnica. En esta línea, Carlos Matus (1987:7) en su libro “*El líder sin Estado Mayor*”, menciona que “...*si planificar es sinónimo de conducir conscientemente, entonces no existe alternativa a la planificación. O planificamos o somos esclavos de las circunstancias*”, el autor termina alegando que “... *negar la planificación es negar la posibilidad de elegir el futuro, es aceptarlo tal como sea*”.

Entendida así, la alternativa a la planificación resulta la improvisación, la reacción, el descontrol, o lo que es peor, la resignación. Significa renunciar a conquistar más libertad, entendida en palabras del autor como “*el proceso de conversión gobernable a los designios de su razón*” (Ibíd., p.25). A lo anterior se suma la complejidad de la estructura e interrelación de los elementos que forjan al turismo, hecho que incrementa aún más la necesidad de planificar para lograr el ordenamiento, desarrollo y aprovechamiento de los recursos y de la oferta turística (Giner; 2008).

En este marco de ideas, Matus (1987:8) se plantea: “*¿Por qué el cálculo situacional sistemático y articulado en distintos plazos es más potente o eficaz que el cálculo situacional inmediateista o el cálculo puramente técnico?*”; en otras palabras, el autor pregunta si la técnica de planificar es mejor que el accionar improvisado. Para



justificar la diferencia de lo anterior, Matus en su ensayo “*Adiós, señor presidente*” (1994:14), esgrime entre otras, las siguientes razones:

- A pesar de la complejidad y falta de certezas sobre la realidad es totalmente posible planificar. Matus traza una analogía con la guerra, otro fenómeno complejo e incierto en donde se planifica sin cuestionamientos.
- Sostiene que no se trata de predecir un futuro (que siempre será desconocido), sino de prepararse para intentar cambiarlo, a partir de una previsión de sus posibilidades. Aquí el autor propone el uso de escenarios alternativos para accionar según cada caso.
- La planificación es necesaria para aprender con actitud proactiva de los errores, es decir, para no pagar el costo de los errores varias veces.

Por último, sostiene que, en el peor de los casos, si la planificación fuera imposible no existirían sustitutos efectivos. La improvisación, la simple experiencia, la intuición, el sentido común, todos ellos como instrumento de la gestión han resultado insuficientes (aunque fundamentales) para gobernar.

10.2.1.3- LA ESTRATEGIA

El planeamiento es un proceso que implica la definición de vectores específicos que le son propios. Uno de ellos, quizás el más determinante, es el de “*estrategia*”. Si bien no existe una definición biunívoca del término, se puede afirmar que representa:

“Una racionalización especulativa, basada en información poco estructurada y discutible, referida a futuros posibles en situaciones inestables y dialécticas, que busca generar consensos o tensiones tendientes al logro de libertad de acción para alcanzar los objetivos propios con la mayor economía posible de recursos.” (Capece; 2012:45).

Siguiendo esta línea, Capece menciona también que la estrategia mira hacia atrás y hacia delante (sentido temporal), hacia adentro y hacia fuera de la organización (sentido espacial) y a competidores y clientes (sentido posicional). De esta forma se aprecian claramente las razones que justifican la simbiosis entre ambos términos, dando lugar a la planificación estratégica.



De igual modo, José Zingoni en su libro *“Gobernar la ciudad: Desarrollo local y políticas urbanas municipales”* sostiene que *“estrategia es la definición del curso de acción o camino que se va a seguir, con todos sus detalles y alternativas posibles. Pasa por determinar cómo vamos a hacer algo”* (2015:214). Como complemento el autor define a la táctica como la identificación de los recursos que se van a usar para llevar esa estrategia a la práctica (recursos humanos, técnicos, económicos y financieros)

La estrategia es entonces una decisión para la acción y como tal constituye un conjunto armónicamente ordenado de decisiones, medios y acciones, dispuestas con el fin de concretar una realidad objetivo (PEM; 2000). Es por lo anterior que la mejora de la competitividad de los destinos turísticos está condicionada en gran parte por la existencia de una *“estrategia”* coherente con las características y potencialidades y, sobre todo, por la gestión de la misma y del propio destino (Giner, 2010:5).

A los fines de la investigación turística resulta oportuno analizar dos perspectivas mencionadas por Mintzberg y otros (1999) en su libro *“Safari a la estrategia: Una visita guiada por la jungla del management estratégico”*. Los autores sostienen la existencia de múltiples escuelas que abordan desde diferentes aristas la conceptualización de la estrategia. En tal sentido, es prioritario señalar la postura de la llamada *“escuela de diseño”*, quienes la conciben como un proceso formulado a partir de la evaluación de las condiciones internas y externas de la organización, donde se procura lograr la concordancia entre las capacidades internas y las posibilidades externas (modelo FODA, DAFO, VFOA), concibiendo a su vez al proceso de formulación de manera lineal y a partir de determinados pasos (evaluación de las fortalezas y debilidades de la organización, definición de la estrategia y, finalmente, especificación de la estructura adecuada para llevarla a cabo).

Esta última concepción de la estrategia es, sin dudas, una de las más utilizadas en materia de planificación estratégica turística.

10.2.2- GÉNESIS DEL PROCESO: ALGUNOS ANTECEDENTES

La planificación como instrumento de gobierno comienza a tomar entidad en América Latina en la década de 1950, luego de la segunda guerra mundial. Es aquí cuando países europeos, y Japón principalmente, la utilizan como fórmula para reconstruir diametralmente sus economías y sociedades (Molina y Rodríguez; 1991). La efectividad de esta *“nueva”* fórmula hace que USA bregue por su utilización



intencionada sobre todo el continente americano -especialmente en Latinoamérica-, como una herramienta para mantener el control y *status quo*. Fue así que “... *no obstante su atraso y pobreza, los países de América Latina han aceptado la viabilidad del cambio en sus estructuras políticas, sociales y económicas mediante la planificación*” (Ibíd., p: 26).

En esta línea, a mediados de siglo XX comienzan a surgir una gran cantidad de planes matrices a nivel nacional, que se desglosaban generalmente en diferentes planes sectoriales. Cada rama de la economía tenía -en la mayoría de los países latinos- su plan sectorial de desarrollo. Uno de los objetivos motrices de esa época fue alcanzar el “*derrame*”, generado a partir de la consolidación de los afamados “*polos de desarrollo*”.

Posteriormente, hacia fines de 1970, comenzó a nivel mundial un proceso de traspaso de un modelo de producción fordista a otro post-fordista¹². Este hecho repercutió fuertemente en todos los ámbitos de la humanidad (sociales, económicos, culturales y políticos). Como resulta natural, el turismo acompañó en espejo estas transformaciones y el proceso planificador también. En la industria de los viajes se gestó un cambio estructural, caracterizado por la implementación de nuevas tecnologías, nuevas necesidades de la demanda, mayor competencia, y donde comienzan a adquirir un carácter central los términos de calidad, sustentabilidad, innovación, flexibilidad, diversificación, especialización y segmentación.

Es en este contexto de grandes cambios se comenzó a vivir una extraordinaria expansión de los conceptos y técnicas de la gestión empresarial, más allá de su espacio original de nacimiento y divulgación (Echevarría; 1993). Las empresas de toda clase, especialmente las industriales y de servicios, comenzaron a modificar sus esquemas teóricos de planificación, dando origen a lo que con el tiempo adoptaría el nombre de “*Planeamiento Estratégico*”.

De esta forma, ese binomio planificador comenzó a extrapolar modelos empresariales al estado, proponiendo como diferencial estratégico su vocación de acción, su visión en el futuro y su capacidad para adaptarse. Como sostiene Capece (2015:56) el método de planeamiento estratégico ganó en versatilidad y alcance, incorporando interrogantes claves al pensamiento del momento como ser: “*¿cómo veo el futuro?*”,

¹²En realidad, actualmente ambos modelos siguen funcionando en paralelo, tanto así que el sistema fordista sigue siendo el hegemónico. Esto se ve representado por ejemplo en el turismo de masas que hoy día concentra las mayores cuotas del mercado.



¿cómo me veo en el futuro?, ¿cuál es el futuro que más me conviene?, y por sobre todo, ¿cómo hacer para que ese sea mi futuro?”.

De esta forma y por la inercia misma de la actividad, el nuevo esquema de pensamiento se trasladó desde el sector privado al estado, jubilando el modelo tradicional normativo determinista de la planificación imperante es esa época. En este contexto de apertura a las directrices del *management*, la planificación estratégica se concibió como un instrumento de modernización del sector público. Frente al carácter rígido, normativo, sectorial de las técnicas tradicionales, *“el enfoque estratégico representaba una orientación integrativa, consciente del entorno y, a la vez, comprometida con la acción”* (Foronda y García; 2008:56).

10.2.3-MODELOS DE PLANIFICACIÓN

Como se mencionó anteriormente, hacia fines de los 80 los cambios mundiales sumados a los reiterados fracasos de la planificación tradicional, generaron un cambio de paradigma que culminó en el surgimiento de la planificación estratégica. Lo anterior obedeció a una amplia casuística, siendo una de las principales razones la lógica falaz de pensar que en el juego social al realizar una determinada acción se obtendría indefectiblemente tal resultado (Matus; 1995). Esto implicó subestimar un campo social¹³ complejo, competitivo, conflictivo, nebuloso, caótico, impreciso, ingobernable, utilizando cálculos para la acción precisos, rígidos, prescriptivos e incuestionables.

¹³Si bien en sistemas sociales, lo único constante es el cambio, como sostienen Molina y Rodríguez (1991:87) el mismo *“... resulta una constante en los sistemas abiertos como el turismo, pero una constante que se mueve en estados probabilísticos y hacia ellos”*. Ergo es factible de planificar.



TABLA 1- MODELOS DE PLANIFICACIÓN

PLANIFICACIÓN NORMATIVA	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
Básicamente es un problema técnico.	Básicamente es un problema entre personas.
Centrado en la "lógica de la formulación".	Centrado en la "lógica de la realización".
Los planes, programas y proyectos expresan "lo deseable".	Los planes, programas y proyectos expresan "lo posible".
Enfatiza lo tecnocrático, haciendo de la planificación una tecnología que orienta las formas de intervención social.	Destaca la importancia de la política y la intervención de los diferentes actores sociales.
Importancia del papel de los expertos.	Importancia de integrar el aporte metodológico de los expertos con las expectativas, intereses, necesidades y problemas de las personas involucradas.
El centro de la planificación es el "diseño" y suele expresarse en un "plan libro".	El centro de la planificación es la "dinámica de conducción"; no se cristaliza en un plan, habida cuenta del permanente seguimiento que se hace de la coyuntura política, económica y social.
La definición de objetivos resulta del diagnóstico.	La definición de objetivo resulta del consenso social entre los diferentes actores sociales implicados.
Importan las decisiones del sujeto planificador que está "fuera" de la realidad, considerada como objeto planificable.	Importa la confluencia de las decisiones de los diferentes actores sociales que, de una u otra forma, están interesados o implicados; el sujeto planificador "está dentro" de la realidad y coexiste con otros "actores" sociales.
No tiene en cuenta, de manera significativa, los oponentes, los obstáculos y dificultades que condicionan la factibilidad del plan.	Procura conciliar el conflicto y el consenso como dos factores actuantes en los procesos sociales y que condicionan la realización del plan.

Fuente: Ander Egg (1991) citado por Bernazza (2006:145)

Como se puede apreciar en la tabla N° 1, además de la diferencia troncal postulada en el párrafo anterior, existen otras de relativa importancia. Entre ellas destacan el reconocimiento de otros actores y subsistemas que también planifican - como postulaban Molina y Rodríguez (1991) y Matus (1987)-, la necesidad de una mirada más pragmática proponiendo acciones basadas en lo posible, la búsqueda del consenso y la participación como herramienta de legitimidad, el trabajo en base a escenarios, la comunión entre el accionar técnico con el político y social, su vocación práctica¹⁴, entre otras. Es en este

¹⁴Autores como Echevarría (1993:10) sostienen que *"la clave diferencial de la planificación estratégica es su vocación de puesta en práctica, a través de la asignación de recursos limitados a las cuestiones verdaderamente críticas asumidas colectivamente como tales"*.



sentido que se entiende al planeamiento estratégico como *“una forma de concebir, diseñar, elegir alternativas, encarar la gestión, llevarla adelante y monitorearla”* (Capece y Bolonini; 2002:5).

De acuerdo con Vera Rebollo y otros (2011:285) el éxito del enfoque estratégico en planificación turística se puede resumir en que: se dirige a la gestión (evitando las rigideces de los planes vinculantes), se orienta a la acción a través de proyectos concretos; tiene carácter imaginativo, dinámico y creativo, busca la creación de ideas, y parte del consenso generado a partir de una amplia participación.

Por otro lado y siguiendo otras taxonomías conceptuales, la planificación se puede diferenciar también según sus fines y funcionalidad. Por un lado, se encuentra el modelo normativo, imperativo o vinculante (tradicional), que tiene carácter legal y es de obligado cumplimiento. Un ejemplo muy claro de este tipo son los planes urbanísticos (ejemplo usos del suelo). Asimismo, existe también la planificación indicativa o no normativa, que no es de obligado cumplimiento y suele ser un marco de referencia de actuaciones, una batería de directrices (recomendaciones para la acción).

Los planes estratégicos de turismo son generalmente de este último tipo, o bien una mistura entre ambos. Molina y Rodríguez (1991:54) hacen referencia a esto último, proponiendo una categoría mixta. Esta refiere a *“una combinación de las anteriores en un mismo ámbito espaciotemporal. De esta manera, su observancia es obligatoria en la esfera pública y facultativa para los demás sectores (privado y social)”*.

10.3-LA PLANIFICACIÓN EN EL TURISMO CONTEMPORÁNEO

10.3.1-EL MODELO TURÍSTICO ACTUAL

En los últimos veinte años, el turismo se consolidó como uno de los principales sectores económicos, generador de recursos superiores a muchos rubros de la producción de bienes y servicios. En paralelo, desde hace un tiempo se vienen dando fuertes cambios que han causado una reingeniería de todo el sector. Diversos autores han hecho referencia sobre estos nuevos procesos y su impacto en la actividad turística contemporánea en lo que llamaron el post-fordismo turístico (Urry; 2002, Donaire y otros; 1998).

De forma sinóptica, algunas de las características de este nuevo modelo turístico son: el aumento exponencial de la competitividad a nivel global (Gomis, 2009), la exigencia de mayores estándares de calidad (la calidad es percibida ahora como un



atributo necesario para asegurar la supervivencia de los destinos), la búsqueda de la innovación constante, la necesidad de una mayor flexibilidad en el sistema, la eficiencia y profesionalismo en la gestión, el surgimiento de nuevas motivaciones y por consiguiente de estrategias específicas en los operadores comerciales (Rubio y Martínez; 2006), la necesidad de alcanzar una diferenciación efectiva en el mercado, el surgimiento de nuevas modalidades (Porter; 1996, Bercial y Timón; 2005); el desarrollo de estrategias de micro-segmentación en la demanda; la revalorización de espacios no tradicionales (Vaquero y Ercolani; 2003), la integración vertical entre los actores y sectores públicos - privados (Sancho y Sáenz; 2010); la consolidación del turista como un agente informado, exigente, culto y ético que bien sabe lo que quiere (Galí Espelt y otros; 2000), entre otros.

Todos estos cambios han afectado el contenido y el continente de la planificación estratégica turística, herramientas que debía saber incorporarlos como partes fundamentales del proceso.

10.3.2-LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA

Con base en lo antedicho queda claro que el desarrollo del turismo ha comenzado a regirse bajo parámetros diferentes. Estos nuevos vectores no han hecho más que elevar la vara de las exigencias para los gestores, imponiendo excelencia, profesionalización y efectividad (eficiencia + eficacia) en su accionar. Resultan ahora más que elocuentes las distorsiones colaterales a los que se verían expuestos los destinos si prescindien de un proceso planificador sólido que estructure, guíe y controle su transitar.

Sobre el tema, Capece (2015) sostiene que cuando los destinos turísticos – y sus agentes – deciden actuar de manera proactiva, es un imperativo taxativo disponer de un diseño estratégico o plan, es decir, una hoja de ruta; “... *una carta que sirva de guía. Un norte y una brújula especialmente diseñada para avanzar hacia él*”.

Por otro lado, resulta oportuno mencionar que el proceso de planificación en turismo resulta más complejo que en otros ámbitos y sectores. Durante el suceso histórico de “*adaptación creativa*”¹⁵ que apuntala Mendoza (1990) abordado anteriormente, sucedió algo muy particular en los destinos. Lo anterior se debió a la imposibilidad de

¹⁵Es el proceso de querer trasladar los conceptos de la planificación estratégica empresarial en organizaciones del entorno público y comunitario.



replicar miméticamente el marco conceptual metodológico utilizado hasta entonces en las organizaciones empresariales o estatales al campo del turismo.

Esta imposibilidad metodológica y filosófica se debió a múltiples razones. En primer lugar, porque en los *clusters* turísticos no hay un solo cliente, sino múltiples: oferentes, habitantes, gobernantes, proveedores, empleados, periodistas, intelectuales (Bondolini y Capece; 2002:4); incluso hay uno que no vive en el territorio: el turista. En segunda instancia, tampoco existe en los destinos un único líder, sino que el poder se detenta de forma compartida (estado, entes mixtos, cámaras empresariales, asociaciones, prestadores privados). Lo anterior sin dudas complejiza y dificulta la dinámica del modelo turístico, generando una serie de particularidades que, de ser dejadas de lado, atentarían contra la integridad de toda la estructura.

10.3.3-OBJETIVOS Y BENEFICIOS DEL PLANEAMIENTO TURÍSTICO

Al momento de caracterizar teóricamente la planificación turística es necesario destacar entre sus principales aristas que: el beneficiario principal y directo del proceso es siempre el residente (el turista pasa a cumplir el rol de usuario y prescriptor del destino); parte del reconocimiento de la totalidad situacional socio-económica-cultural y política del territorio; es flexible e implica negociación y concertación con los sectores privados y las instituciones intermedias; contempla – como se mencionó anteriormente - la participación sistemática y permanente de la comunidad; tiene a los municipios y gobiernos locales como unidades primarias de ejecución, entre otras (Rodríguez y otros; 2012).

La misión principal de la planificación en turismo es promover externalidades socioeconómicas en las comunas y mantener al mismo tiempo la sostenibilidad del sector. Con base en lo anterior, se proyectan algunos de los beneficios que la herramienta aporta a los destinos y a la gestión de los mismo, como ser: la determinación de un horizonte común, la promoción del involucramiento y compromiso colectivo, la definición de una perspectiva direccional a largo plazo, el aumento de la capacidad de adaptación, la búsqueda del equilibrio y de una mayor predictibilidad, entre otros (Pascale y otros; 2011).



De esta forma, la planificación -participativa, sustentable y de base local- constituye una herramienta de gestión ideal para afianzar un modelo de desarrollo turístico competitivo¹⁶, equilibrado, sustentable y sostenible¹⁷. Una estrategia fraguada en proyectos integrales que breguen por la utilización racional del patrimonio cultural y natural, permitiendo por ende, un doble objetivo: la preservación/mejoramiento de culturas y entornos, el desarrollo del sector terciario y la creación de empleo¹⁸.

10.4-EL ARTE DE GOBERNAR

El hecho de abordar la planificación como instrumento para la gestión implica concebirla entonces como una técnica al servicio del “*arte*” de gobernar¹⁹. Esta última refiere a la capacidad que tienen los actores de conducir con una direccionalidad tal que permita superar el inmediatismo de la mera coyuntura (Matus; 1987). Sin dudas, Gobernar es mucho más que saber administrar eficientemente, es transformar, es lograr cumplir objetivos que incorporen cambios positivos en la ciudad (Zingoni; 2015).

Para explicar la importancia del sistema de gobierno en el proceso de planeamiento y su incidencia, directa y tajante, en la instrumentación de planes y políticas públicas, se apelará a la teoría del triángulo de Matus. Este autor sostiene que gobernar exige articular constantemente tres variables: proyecto de gobierno, capacidad del gobierno y gobernabilidad del sistema.

Por “*proyecto de gobierno*” se entiende al contenido propositivo de acciones que un actor político define para alcanzar sus objetivos. Ergo, representa el plan de gestión, el conjunto de propuestas que forjan el marco del gobierno, más su sustento ideológico. Por otro lado, la “*gobernabilidad*” del sistema:

“... es una relación entre las variables que controla un actor en el proceso de gobierno, ponderadas por su valor o peso en relación a la acción de dicho actor. Mientras más variables decisivas controla,

¹⁶Se entiende por competitivo a la capacidad de salir airoso luego de ser comparados con la competencia (Capece; 2015).

¹⁷Refiere a una característica de un proceso o estado que puede mantenerse indefinidamente a lo largo del tiempo.

¹⁸Es cuasi un axioma que el turismo es uno de los pocos sectores económicos que genera mano de obra con la menor inversión.

¹⁹Matus (1987) diferencia entre “*gobernar*” y “*Gobernar*”. Esta última es la que se ejerce desde el estado, no olvidando que existen tanto Gobiernos como luchas de actores sociales; por el contrario, gobernar refiere al proceso de que cualquier individuo puede decidir y controlar ciertos elementos para alcanzar los objetivos deseados.



mayor es su libertad de acción y mayor es para él la gobernabilidad del sistema” (Matus, 1987: 75).

Por último, la “*capacidad de gobierno*” refiere a la aptitud de conducción o dirección local en base al acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades y experiencias de los equipos de gobierno. Es en sobre este eje que la planificación representa una de las técnicas más importantes de gobierno. Como sostiene Matus (1987: 75): “... cuando hablamos de teorías, técnicas y métodos de planificación nos referimos, por consiguiente, a alterar o mejorar la capacidad de gobierno”.

El autor a lo largo de todas sus obras reivindica el rol de la planificación en los gobiernos (bajo su modelo estratégico situacional) y la necesidad de que los dirigentes cuenten con herramientas y técnicas para gobernar (sin que ello implique una postura tecnocrática²⁰). Matus (1987:73) sostiene que “*gobernar y conducir es algo muy complejo que no puede reducirse enteramente a una teoría. Es un arte, pero no es puro arte. Para gobernar se requiere cada vez más un cierto dominio teórico sobre los sistemas sociales*”.

Según el autor la política es un arte íntimamente ligada al liderazgo, que cierta gente tiene. Sin embargo aclara que no hay ningún arte en el mundo - de la cultura, de la danza, de la música- que no tenga un aspecto de ciencia²¹ (1998). En su obra “*Los tres cinturones de gobierno*” (1997) resume en que las ciencias sin ideología son un barbarismo, tan peligroso como la ideología sin ciencias.

Con base en lo anterior se entiende que el ejercicio de gobierno necesita inexorablemente de la planificación como técnica e instrumento. A los fines de la presente investigación interesa especialmente esta concepción de herramienta para mejorar la “*capacidad de gobierno*”, para precisar “*proyectos eficaces de gobierno*” (plan de gobierno) y aumentar la “*gobernabilidad*” del sistema (control y manejo). A modo de síntesis se puede decir que planifica quien gobierna y gobierna quien planifica, ambos nunca deberían de ser excluyentes.

²⁰Lejos de eso el autor sostiene que gobernar es algo demasiado complejo para resumirlo a una postura tecnocrática fundada solo en el campo de las teorías. Ahora también, si bien es un arte, no es puro arte, ya que necesita ciencia, técnica y método, junto con el resto de valores políticos (raciocinio, experiencia, formación, sentido común, etc).

²¹Entrevista por Ricardo Daelecsandris para el programa Dialogando del Canal Plus satelital, en el marco del Seminario Iberoamericano sobre Planificación Estratégica Situacional en 1998. Buenos Aires.



Finalmente, es fundamental mencionar también el carácter central del Estado en la planificación del desarrollo turístico. La compatibilización de intereses privados con la sustentabilidad en sentido amplio (económica, social, cultural, ambiental y política), constituye un desafío que debe asumir en su carácter de orientador, promotor y regulador del turismo. Para ello deberá proponer horizontes, definir límites y realizar arbitrajes. Además, es al Estado a quien le corresponde gestionar mecanismos que incentiven a inversores, operadores y turistas; coordinando y estimulando actividades en un marco de aprovechamiento equilibrado, racional y sustentable.

10.5-GESTIÓN Y LA POLÍTICA TURÍSTICA

Una conceptualización primaria, pero de gran utilidad para el abordaje teórico - empírico de las políticas públicas, es la de Subirats y otros (2008:38), quienes las definen como un conjunto de decisiones o acciones tomadas por actores a fin de resolver un problema políticamente definido como colectivo. El autor sostiene que lo anterior busca modificar la conducta de grupos sociales (grupos-objetivos) que se supone originaron el problema, en pos de otros que padecen el problema (beneficiarios). Así entendida las políticas públicas son un conjunto de decisiones que influyen por acción u omisión en la intervención del estado respecto de un determinado problema colectivo que intenta resolver.

El turismo es un fenómeno que ha sido sujeto de un abordaje magro desde la ciencia política, por ser considerado un campo de poca profundidad (Fayos Solá, 2004) o bien asociado a una práctica netamente económica. Contrariamente a ello, interesa entenderlo aquí como una actividad transversal que involucra elementos de naturaleza pública, asociados a aspectos teóricos y prácticos de la política (Schenkel; 2017).

La política turística sería entonces el conjunto de actividades, decisiones y procesos que impulsan los actores gubernamentales con la intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con el turismo (Velasco, 2011).

En este marco, queda claro que para el desarrollo del turismo es necesario la formulación de políticas -de corto, mediano y largo plazo- en las diferentes instancias de gobierno, como así también la definición de normas, la implementación de planes y programas, la adaptación al tejido institucional, liderazgo y gestión ejercida por actores locales, entre otras (Villar;2012). Siguiendo esta idea, se observa la existencia de una linealidad clara dentro del arte de gobierno, entre los conceptos política turística, gestión



y planificación. Asimismo, estas últimas son dos de los términos más elásticos de las ciencias sociales (Velasco; 2016), por lo que a continuación se desarrolla cada uno.

En primer lugar, hay que mencionar que el vínculo entre gestión y planificación es tal que se los considera directamente como parte de un mismo proceso. La planificación sin gestión es letra muerta, y la gestión sin planificación deviene en improvisación, reacción y descontrol. La gestión es el quehacer humano organizado, esto es “... *el conjunto de acciones encadenadas entre sí que llevan a la obtención de un resultado previsto*” (Bernazza; 2006: 67). La gestión “*es el frente de batalla, desde el cual libramos nuestra lucha cotidiana*” (Zingoni; 2015:18).

La gestión representa así la acción práctica, la ejecución, el hacer. En palabras de Capece (2012a:34):

“Es la interface entre el pensamiento, planificado – de manera formal o no – y los sucesos... es una construcción colectiva basada en las aspiraciones del conjunto y que implica voluntad, vocación, actitud y aptitud. Ideas, sentido, determinación y sobre todo capacidad aplicada de manera persistente”.

En este orden de ideas Giner (2008:5) sostiene que la planificación estratégica, se constituye como la principal herramienta de gestión de los destinos al definir el modelo más apropiado teniendo en cuenta las características del territorio, marca unas pautas para su consecución y establece los mecanismos pertinentes para el seguimiento y control de su evolución del destino.

En este marco y en relación a la política turística, en el libro “*Federación Misión Posible*” Capece y Bolonini definen esta última como “... *el punto de partida del proceso de Planeamiento Estratégico, es el arte y la ciencia de establecer el horizonte hacia el cual una comunidad, quiere dirigirse, utilizando al turismo como argumento*”(2002:5). Por su parte Schenkel (2017:29) sostiene que la política constituye también una ciencia fundamental para el análisis del turismo, al proporcionar elementos metodológicos y concepciones que enriquecen notablemente el abordaje del fenómeno.

Como complemento de lo anterior, Capece en su libro “*Política Turística. Metodología para su concepción y diseño*” (2001), afirma que la política turística debe generar excedentes ecológicos, políticos, económicos, culturales y psicológicos que



justifiquen los esfuerzos ambientales, físicos, materiales, mentales y de expectativas de la comunidad.

Por otro lado, y como se ha venido planteando, queda claro que sobre la actividad influyen (positiva o negativamente) una gran cantidad de políticas públicas, en los tres niveles del estado (Villar; 2015). De hecho, existen políticas que afectan al sector de forma indirecta (fiscal, transporte, económica, infraestructura, migratoria, comunicaciones, sanitarias, laborales, ambientales, culturales, etc.) y otras que le son específicas. Estas últimas representan aquellas que se piensan, diseñan e implementan teniendo al turismo como principal objetivo.

De igual modo, en la gestión de los destinos influyen las decisiones específicas de política general, y esto deriva del valor sistémico y de la propia transversalidad que caracteriza al turismo. Es justamente por lo anterior que la gestión turística implica altos niveles de complejidad (Giner; 2010).

En este contexto, para que el turismo sea factor de desarrollo, política y gestión deben congeniar diametralmente. *“La política como ámbito de pensamiento que logre, a través de la gestión, los resultados deseados. La gestión como ejercicio práctico de la política”*. (Capece; Op. cit: 36).

A modo de síntesis, se puede afirmar que la gestión y la política resultan variables determinantes de los resultados que genere el modelo de planificación, constituyendo el centro gravitatorio del proceso. No existe ninguna posibilidad de una planificación eficaz, sin articulación con la conducción política. La planificación es letra muerta, es un trabajo inútil, si no existe la voluntad política de realizar aquello que se planifica (Ander Egg; 1995).

10.6-LA PLANIFICACIÓN COMO MODELO DE CONDUCCIÓN

Al momento de investigar los procesos de planificación pública resulta necesario hacerlo sobre una base racional, razonable, autocrítica y criteriosa. Para lograr lo anterior es central en primer lugar aclarar que el planeamiento se relaciona con el gobierno y la política turística, ya que busca definir un marco donde deben desarrollarse, definiendo referentes, prioridades y objetivos que motorizan las acciones. Sin embargo, a diferencia de la conducción política, en la planificación tradicional se acentúa el papel de los saberes y metodologías que permiten tomar decisiones desde un punto de vista científico, técnico o analítico (Ivars, 2006).



En segundo lugar, hay que entender que la planificación no es una técnica instrumental despojada o ajena a un sistema axiológico. Por consiguiente, lejos de significar solo un proceso de racionalización en la toma de decisiones; es la instrumentación de un proyecto político (Bernazza; 2006). Es decir que durante el proceso *“se incorporan valores o principios distintos según el contexto ideológico del gobierno y la política que determine el marco, pero siempre desde un argumentario cuyo ideal central es el conocimiento, no la negociación y consenso político”* (Velasco; 2016).

Siguiendo esta línea argumental, la planificación es entonces una técnica que tiene sentido cuando se pone al servicio de un proyecto de gobierno, que se plasma de facto en un determinado estilo de conducción. Por tanto, representa una forma compleja, subjetiva e intencionada de direccionar la política y la gestión.

En este contexto, si gobernar implica conducir direccionalmente (Matus; 1987), la planificación es la carta de navegación del conductor, orientando su gestión bajo los términos y condiciones que determine la política turística. Así entendida la planificación más que una forma de conducción representa una necesidad del Gobierno (Zingoni; 2015).

Al respecto, Ander Egg (1991) sostiene que el proceso de gobernar implica accionar sobre una determinada realidad y forma parte de las responsabilidades de la política. Ergo, no existe ninguna posibilidad de una planificación eficaz, sin su articulación con la conducción política.

Por otro lado, este proceso de conducción sobre el campo social genera naturalmente tantas coincidencias como conflictos, al entender que otros actores también planifican de forma intencionada y en base a sus valores e intereses, los cuales pueden estar enfrentados. De igual modo, hecho de que el planeamiento - como modelo de conducción - opere siempre en condiciones de incertidumbre, es una realidad insoslayable. Como sostiene (Matus, 1987) hay que aprender a codearse y lidiar con ella.

La planificación entonces como modelo de conducción no es más que la concreción del estadio final que debiera alcanzar el proceso en caso de ser exitoso, es decir, el de *“instrumento”* (Capece; 2015). Es aquí cuando se le debe dar utilidad práctica al proceso y uso fáctico, es decir, el momento de aplicar concretamente las trayectorias definidas. Cuando no se logra llegar a este último estadio el proceso queda trunco, incompleto, varado en el plano de las voluntades. Es en esta última instancia, cuando comienzan los



verdaderos desafíos del planeamiento como matriz de conducción política, ya que afloran los problemas y las grandes dificultades. Así entendida, la planificación aporta coherencia a las acciones del órgano de turismo, evitando gestiones intuitivas, cortoplacistas, reactivas, improvisadas, ineficientes, vulnerables y limitadas en sus perspectivas. Sin lugar a dudas que los planes tienen que ser instrumentos para la transformación de las ciudades (Zingoni; 2015: 383).

A modo de síntesis, resulta entonces más que oportuno traer a colación las palabras de Capece (2015) quien en una apretada síntesis conceptual vincula los tres términos que a los fines del presente trabajo serán centrales (planificación turística, gestión y política), al sostener que “... *el horizonte es el fin (o ideal), el turismo es el medio, la gestión es la acción y la política es el soporte ideológico*”; a lo cual se podría agregar la “*planificación*” como modelo que precede y preside la acción, y el “*plan*” como la carta de navegación de esa conducción direccionada.

10.7-EL PLAN ESTRATÉGICO TURÍSTICO

El plan estratégico es el producto final de la planificación a nivel global. En tal sentido, si la planificación representa el proceso, el plan es el resultado que permitirá cristalizarlo.

Bajo esta concepción el plan representa un documento integrador que hace referencia a las decisiones de carácter general que expresan los lineamientos fundamentales, las prioridades, la asignación de recursos, las estrategias de acción, y el conjunto de instrumentos que se van a utilizar para alcanzar los objetivos (Mercosur; 2005).

Un plan engloba programas y proyectos, aunque no es la simple sumatoria de estos. Es un todo integrador que incluye la definición estratégica, por lo que marca el rumbo de la política turística y sus consecuentes cursos de acción (PFETS; 2016). Como producto final debe funcionar a modo de “*brújula*” para el gestor, es decir, como una herramienta dinámica que permita saber adónde llegar y si el accionar está contribuyendo en ese sentido. El plan es un instrumento, una guía para la acción. “*No es palabra sagrada. Es palabra consensuada, pensada, organizada y debe ser flexible. Un Plan que se vuelve paradigma se convierte en estigma*” (Capece; op.cit p: 39).



Planteado de esta forma, la elaboración de un plan implica solo el primer paso para intentar cambiar la realidad de un destino o ajustarla a la deseada. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, de nada servirá sin una efectiva gestión. No existe otra alternativa. Los planes no son fórmulas mágicas, no modifican *per se* la realidad, solo “*alumbran*” u orientan el proceso.

Lo anterior implica concebir a la planificación no como un objetivo en sí misma, sino como un instrumento para la acción. Como sostiene Reese en el documento estratégico para planificar la gestión en el área Metropolitana de Buenos Aires:

“El Plan Estratégico es un instrumento de gestión. Su objetivo es servir de herramienta para transformar la realidad. Representa un proyecto colectivo y global de la ciudad y la gestión, con objetivos intersectoriales dirigidos al desarrollo y capaz de convertirse en un espacio de acuerdos y movilización de la sociedad. El Plan debe convertirse en un Pacto o Contrato social” (Reese; 1999:98)

Como sostiene Zingoni (2015: 223) un plan y sus componentes son herramientas para ser utilizadas en la gestión, como tal rigen dos supuestos importantes: hay que entenderlos como medios para llegar a un fin, y sobre todo, entender que no se le puede pedir a una herramienta aquello para lo cual no fue concebida. Lo anterior se relaciona con el pensamiento falaz de creer que un plan puede llegar a cambiar la realidad, lejos de eso, el único método de cambio es la gestión. Sin capacidad de gestión la planificación es letra muerta.

La gestión si se entiende como una parte independiente o desconectada de un plan no es gestión, sino un conjunto disonante de voluntades inconducentes a un fin, el cual muchas veces ni siquiera está claro o es compartido por el conjunto de actores (Capece;2015). Asumir el desafío de proponer un marco referencial adecuado, efectivo y validado representa entonces un requisito substancial de la acción de gobierno.

Finalmente resulta oportuno mencionar que los planes contienen parámetros temporales y geográficos que le dan sustento práctico. La planificación adquiere así un horizonte determinado dentro del cual se espera alcanzar los objetivos trazados (corto, mediano y largo plazo). En turismo por lo general los planes tienen una temporalidad de 10 años, con actualizaciones periódicas según las circunstancias de cada caso. Como



complemento de lo anterior, se circunscriben también a un determinado territorio (nacional, regional, comarcal, municipal, ciudad, productos, etc.).

10.7.1-METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE UN PLAN

A pesar de no existir recetas universales para planificar, es posible describir un proceso lógico de pensamiento en sus aspectos generales. En tal sentido, huelga decir que existen tantos métodos, modelos y técnicas como planes hay en el territorio. Es así que se pueden encontrar diferentes taxonomías según cada caso a la hora de organizar el proceso; verbigracia: fases de análisis, diagnóstico y propuestas; otros lo dividen en etapas estratégicas y operativas; en períodos de definición y aplicación; en fases de legislación, diseño e implementación, en instancias de diagnóstico, formulación y post formulación, entre muchas otras.

A su vez en turismo existen una bibliografía profusa sobre las metodologías y tipologías de proceso, como ser el de Planificación Integral de Molina (1997), el método económico de Bote (1990), el modelo regional del británico Gunn (2002), el sistema de Boullón (1986), el de Giner para el despliegue de la estrategia (2008), el modelo PASOLP de Lawson y Baud (1998) el esquema propuesto para espacios verdes de Vera Revolloy otros (1997), el de la OMT para los Estados Nacionales (1994b y 1999), el modelo PFETS (MINTUR; 2016), entre muchos otros.

A continuación, se desarrollan algunos criterios comunes que aportan luz a la búsqueda de definiciones respecto de un cuerpo metodológico que explique, en forma sintética, los principales componentes del plan estratégico turístico.

En este marco, y con miras a establecer un proceso que faculte el abordaje analítico del mismo, se plantean a criterio del investigador tres grandes etapas secuenciales que anteceden a la implementación: diagnóstico, diseño estratégico, diseño operativo (ver tabla N° 2).



TABLA 2- ETAPAS DEL PROCESO

1°DIAGNOSTICO	2°DISEÑO ESTRATÉGICO	3°DISEÑO OPERATIVO
Características Gral.	Visión	Programas
Oferta y Demanda	Misión	Proyectos
Planta Turística	Objetivo (general y específicos)	Acciones
Gestión Institucional	Campos de actuación	Tareas
Marco legal		
Entorno		
Benchmarking ²²		

Fuente: Elaboración propia en base al modelo PFETS (2016)

Como se puede apreciar en la tabla N°2 y en la Figura N° 1 existen, grosso modo, tres etapas dentro de un plan, con los componentes de cada una. En tal sentido, el proceso de construcción de un plan comienza con la elaboración de un diagnóstico inicial para conocer la situación de partida, luego en base a ello se plantea el horizonte común a alcanzar (diseño estratégico), y por último, se establece un camino crítico de actuaciones para concretarlo (diseño operativo).

Asimismo, y pese a lo expuesto anteriormente, es importante recordar que no existe una metodología única y universalmente aceptada para elaborar planes que sea aplicable a todos los casos. Estas dependerán de la realidad de cada destino en función de los problemas identificados, de los actores involucrados, de las condiciones del entorno, de los objetivos perseguidos, etc.; y por supuesto, de las distintas modalidades elegidas por los planificadores y actores locales.

Como sostiene Molina y Rodríguez (1991) resulta imposible que la planificación tome dos veces la misma forma, ya que las realidades, por similares que parezcan, no

²² El benchmarking es una técnica que consiste, grosso modo, en replicar ideas y modelos que tengan éxito en otros destinos. Lo anterior permite evitar pérdida de tiempo, esfuerzos y dinero tratando de “re-inventar” lo que ya existe.



llegan a ser idénticas. Por ello es prácticamente imposible proponer una metodología como única y universalmente efectiva para el armado de planes.

10.7.2-ETAPAS DEL PROCESO

1° - ETAPA DE DIAGNÓSTICO:

El diagnóstico (*día*= a través; *gnosis*= conocer) es el primer paso para la elaboración de un plan. Consiste en la recopilación de información, su ordenamiento, interpretación y la obtención de conclusiones en referencia al objeto de estudio (Rodríguez; 2012). En esta instancia se busca definir de manera concreta la situación particular de cada uno de los componentes del clúster, en un momento determinado.

El diagnóstico significa un corte transversal que da muestra de los rasgos y particularidades que rigen al destino. Esta fase resulta esencial ya que determina las bases para el desarrollo de las propuestas y programas que se desprenden de la planificación, justificando a su vez las decisiones que se llevarán a cabo sobre cada área.

La fase de diagnóstico debe permitir un conocimiento certero de la realidad, saber en qué terreno se está trabajando, identificar los elementos positivos y negativos que marcarán los puntos de partida del proceso de planeamiento, definir problemas internos o externos al sector (comúnmente conocidos como debilidades y amenazas), sobre los que habrá que trabajar fuertemente. Por ende, amerita una evaluación profunda y profusa para detectar potencialidades, comprender las relaciones existentes entre los diversos actores sociales, identificar condicionantes del desarrollo turístico, medir su incidencia, ponderarla, y optimizar posteriormente el uso de los recursos.



FIGURA 1 - FASES DEL MODELO



Fuente: Plan Estratégico de turismo Comarca Viedma Patagones (Rodríguez y otros; 2012)

Como se aprecia en la tabla N°2, en la fase de diagnóstico se evalúan las características generales del destino (geográficas, demográficas, sociales, ambientales, normativas y políticas)²³, la oferta y la demanda, el entramado de actores, la gestión institucional, la comunidad local, las tendencias, los eventos del entorno, el benchmarking, entre otras. Como complemento de ello en la Figura N°1 se muestran también los insumos sobre los que se basa el diagnóstico, como ser: talleres de trabajo, encuestas (ver anexo N°1), entrevistas (ver anexo N°2), información secundaria, relevamiento de campo, benchmarking, entre otras. Finalmente, el resultado del diagnóstico suele trasladarse a una matriz DAFO.

Cualquiera sea la metodología utilizada, esta etapa tiene que brindar un panorama de lo interno y de lo externo, de sus aspectos fuertes y débiles puertas adentro (Fortalezas y Debilidades), y de los aspectos favorables y amenazantes del entorno (Oportunidades y Amenazas) (Capece; 2015).



2° - ETAPA DE DISEÑO ESTRATÉGICO:

La segunda fase del proceso de planificación implica definir la orientación de la política turística y fijar los objetivos. Los resultados de la etapa de diagnóstico resultan fundamentales aquí, ya que permitirán tener una idea clara respecto de la situación actual en la que se encuentra, tanto el destino como el área encargada de su gestión.

En esta etapa se procura identificar las variables fundamentales para el desarrollo del plan (ver tabla N° 2) y que hacen referencia a: la identificación del escenario futuro deseado (visión), la razón de ser del organismo de turismo (misión) y a los lineamientos que orientarán el plan (objetivos). Todas estas definiciones darán lugar la fase siguiente al desarrollo de los programas y proyectos. De esta manera, se elabora una herramienta que fija el rumbo de la actividad, que orienta las acciones al servicio de los lineamientos estratégicos.

De forma sucinta entonces, los elementos centrales que constituyen el diseño estratégico de un plan son (ver tabla N° 2):

- La visión como elemento rector de la planificación: permite definir dos cuestiones futuras elementales: lo que se pretende ser y adonde se quiere arribar. Una vez identificada, y detrás de esta fuerza impulsora, se alinearán las estrategias y se ordenarán las acciones.
- Misión: Es el propósito general del organismo, su razón de ser. A diferencia de la visión que es el futuro deseado, la misión representa el rol actual de la entidad con el fin de alcanzar ese estado.
- Objetivos: Los objetivos son los lineamientos que orientan el plan. Se trata de enunciados que interpretan la misión y la visión. Los objetivos establecen la finalidad y la orientación del plan como elemento rector de la gestión turística.

3°- ETAPA PROPOSITIVA:

En esta instancia se desarrolla el marco propositivo que permitirá cristalizar los lineamientos anteriores (ver tabla N° 3). De esta forma, si el diseño estratégico fija los objetivos de gestión, el marco propositivo ordena y organiza las actuaciones y recursos disponibles para concretarlos de la forma más eficiente posible. Es aquí donde se vuelca lo más substancioso del plan: las ideas estructuradas en programas, proyectos y acciones.

En la fase propositiva generalmente se clasifican las propuestas por campos de actuación. Esto sirve para identificar los grandes temas de interés, por ejemplo: gestión



institucional, desarrollo de la oferta, promoción y marketing, etc. Luego de ello, de cada campo surgen una serie de programas, formados por diferentes proyectos, que contendrán distintas acciones que incluirán a su vez una serie de tareas (ver tabla N°4).

En este marco, los programas hacen referencia a un conjunto organizado de actividades o servicios, expresados en un grupo de proyectos relacionados entre sí, y que son de similar naturaleza. Por ende, representan las líneas de acción del organismo ejecutor y responden a un horizonte de mediano y largo plazo. Por el contrario, los proyectos se refieren a un conjunto de actividades concretas, interrelacionadas y coordinadas entre sí, que se realizan con el fin de producir determinados bienes o servicios.

TABLA N°3: MARCO PROPOSITIVO

CAMPOS DE ACTUACIÓN	OBJETIVOS	PROGRAMAS	PROYECTOS	ACCIONES
A	A.1	A1.1	A.1.1.1	A.1.1.1.1
			A.1.1.1	A.1.1.1.2
		A.1.1.2	A.1.1.1.3	
	A.1.2	A.1.2.1	A.1.2.1.1	
	A.2	A.2.1	A.2.1.1	A.2.1.1.1
				A.2.1.1.2
				A.2.1.1.3

Fuente: Elaboración propia

10.7.3-IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO

Luego de elaborado el documento comienza el proceso de implementación del plan estratégico. En tal sentido, una herramienta fundamental para darle mayor pragmatismo al documento son los planes operativos. En ellos se van adaptando las líneas de acción en función de las actuaciones que se consideran prioritarias a ejecutar durante un



determinado año calendario; según la disponibilidad de recursos y la situación del contexto turístico. Estos planes anuales implican entonces una herramienta específica de instrumentación que ejecuta lo formulado en el plan estratégico.

Los esquemas de planificación operativa son instrumentos metodológicos de doble partida ya que por un lado marcan el rumbo diario de la gestión al definir las actuaciones que se ejecutarán en un determinado periodo, ordenando la gestión y determinando los requerimientos de recursos (humanos, presupuestarios, entre otros). Por el otro, permite evaluar, al finalizar el horizonte temporal, el grado de cumplimiento de lo proyectado en función de los resultados alcanzados.

Finalmente es importante señalar la importancia de utilizar también herramientas que permitan monitorear las acciones emprendidas mediante el uso de indicadores con sus respectivos medios de verificación, metas, resultados esperados, etc. Estos parámetros resultan centrales para determinar la evolución del plan y su correspondencia con los objetivos esperados. *“Si no se mide lo que se hace no se puede controlar, y si no se puede controlar no se puede gestionar y si no se puede gestionar no se puede mejorar”* (Herrador Lindes y otros; 2014:18).

10.7.4-EL CICLO DE LA PLANIFICACIÓN

El planeamiento estratégico lejos de culminar con la elaboración del plan debe actuar de forma cíclica y sostenible a lo largo del tiempo, generando retroalimentaciones constantes que surjan como producto de la experiencia (ver Figura N°2). Lo anterior resulta de entender que el planeamiento es un proceso, y por ende, un continuo. Donde lo que se logre lo será por proceso y no por suceso (Capece y Bolonini; 2002). Ese funcionamiento sistémico debe saber interpelar al plan cada vez que amerite, propiciando la elaboración de controles, incorporaciones, correcciones, mejoras y actualizaciones.

En este marco, si bien es cierto que en el campo social - donde opera la planificación estratégica turística- los procesos no son tan claros, lineales, sucesivos y ordenados, resulta fundamental afianzar un modelo de planeamiento sistémico que a la vez sea versátil, flexible y dinámico para poder adaptarse a las exigencias de la coyuntura y del entorno.



FIGURA 2 - CICLO DE LA PLANIFICACIÓN



Fuente: Pujadas y Font; 1998²⁴

Este modelo circular de la planificación, con sus múltiples matices, fue objeto de estudio de múltiples autores, desde *Shewhart (1942)* y *Deming (1950)* hasta *Pujadas y Font (1998)*, y resulta central para apreciar el virtuosismo dinámico que tiene que tener esta herramienta para orientar la gestión. Más aún al considerar la volatilidad, dinamismo y complejidad del turismo, con sus escenarios, intereses y realidades que varían de un momento a otro.

Como corolario de lo anterior, es oportuno traer a colación las palabras de *Capece (2015)* quien sostiene que “*sin esta fórmula de soplarle vida de manera constante, el Plan habrá sido en vano (Y, lamentablemente, en Argentina tenemos exceso de ejemplos de esta situación)*”.

²⁴La circularidad de la planificación estratégica según Pujadas y Font (1998: 374).



CAPÍTULO III

-ETAPA DE ANÁLISIS-

La planificación estratégica, como herramienta de la gestión, opera con base en lo dicho por lo que resulta fundamental indagar en el contexto que fue instrumentada, en este caso la Comarca Viedma Patagones, y Malargüe. Con lo anterior se busca conocer los factores internos y extrínsecos de cada destino para entender la dinámica del proceso, sus efectos y resultados.

Con base en lo anterior, a continuación se procede a desarrollar un análisis integral de los destinos objetos de estudio, desde sus características generales hasta de los procesos de gobierno que acompañaron el desarrollo de planes en cada caso.

11- MALARGÜE

11.1-CARACTERÍSTICAS GENERALES

La ciudad de Malargüe se ubica al sur de la provincia de Mendoza²⁵ y constituye uno de los centros de servicios más importantes de la región²⁶. Cabecera del departamento más extenso del territorio provincial, la localidad se emplaza a 1.166 km. de Buenos Aires y a 425 km de Mendoza capital²⁷. La posición geoestratégica de Malargüe permite una vinculación regional (con Cuyo y Patagonia) e internacional (con la VII Región del Maule, Chile) de alta potencialidad (Plan Estratégico de Malargüe; 2000).

En cuanto a sus características demográficas, posee unos 23.020 habitantes aprox., según el último censo Nacional²⁸ y unos 28.000 actualmente en base al Sistema Estadístico municipal (DEIE²⁹). De la comparación con el anterior censo nacional (2001) se aprecia un incremento del 53,1% en el número de habitantes, posicionándolo como uno de los municipios con mayor crecimiento demográfico del país en la última década.

²⁵ Según el PFETS, comprende junto con La Rioja, San Juan y San Luis la región de “Cuyo”.

²⁶ Portal oficial municipal www.malargue.gov.ar

²⁷ Distancias proporcionadas por el portal rutacero.com

²⁸ INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

²⁹ disponible online en <https://goo.gl/HRFkjn>



FIGURA3 - DEPARTAMENTO DE MALARGÜE



Fuente: <http://www.choique.com>

TABLA N° 4 FICHA TÉCNICA MALARGÜE

Ubicación	Sudoeste de Mendoza, con puntos extremos situados entre los 34° 40' y 37° 40' de latitud Sur y los 68° 15' y 70° 30' de longitud Oeste de Greenwich.
Límites	Norte: Departamento de San Rafael (Mendoza) - Oeste: Chile - Sur: Provincia de Neuquén- Este: Provincia de La Pampa y San Rafael.
Acceso	RN: 40 y 224 / Rutas Provinciales: 222, 222, 226, 180, 186 y 184.
División	Cuatro distritos: Río Grande, Río Barrancas, La Escondida y Malargüe.

Fuente: Elaboración propia en base al Plan Estratégico de Malargüe (2000)

La zona donde se emplaza la ciudad se caracteriza por tener un clima continental seco, con temperaturas estivales que promedian los 20 °C y los 3 °C durante el invierno (Caro; 2015). Las precipitaciones son escasas rondando apenas los 300 mm anuales³⁰. Los inviernos fríos y secos son característicos del ambiente cordillerano, mientras que en la periferia de la ciudad se distinguen atributos desérticos y semidesérticos (Martino; 2002).

El clima de esta zona está determinado mayoritariamente por la presencia de la cordillera de los Andes y por la distancia del mar, teniendo así características frías de tipo continental árido, con grandes amplitudes térmicas entre estaciones y durante el día

³⁰ Malargüe Climate Normals 1961-1990. National Oceanic and Atmospheric Administration.



(Cuervo y Massafra; 2016). Las condiciones de Malargüe disienten del resto de los oasis mendocinos por lo que existen más similitudes con el paisaje patagónico, al emplazarse sobre la diagonal árida Argentina (Mamaní; 2006: 5).

11.2-PERFIL PRODUCTIVO

Malargüe es un departamento minero por excelencia ya que su eje económico se compone de la explotación de yeso, fluorita, manganeso, asfaltita y mineral combustible (ver tabla N°6). Además, es el principal productor caprino del país y produce ganado ovino, bovino, y papa.

TABLA N°5- PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO (1999)

Actividad	PESOS	Porcentaje
Agropecuaria	8,894.40	1.6 %
Minas y Canteras	467,823.80	83.0 %
Ind. Manufacturera	8,497.40	1.5 %
Elect., Gas, Agua	1,381.00	0.2 %
Construcción	6,192.10	1.1 %
Comercio	7,091.10	1.3 %
Transporte	14,172.10	2.5 %
Est. Financieros	17,009.40	3.0 %
Servicios	32,860.30	5.8 %
Total	563,921.60	100.0 %

Fuente: Sistema estadístico Municipal de Marlagüe³¹(1999)

Con base en lo anterior, es que el departamento resulta uno de los que mayor riqueza natural posee de toda la provincia, devengando sus principales ingresos de las regalías (petrolíferas y mineras) y de la coparticipación. Esta última representa una de las mayores del país en relación con su cantidad de habitantes, y la más alta entre los departamentos mendocinos (Gabrielidis; 2005:3).

11.3-EVOLUCIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA

A nivel económico las dinámicas locales acompañaron, históricamente y en espejo, las tendencias que marcaban las políticas nacionales de turno, vertebradas siempre a partir de sus principales recursos: los hidrocarburíferos y mineros, sumando en menor medida al agroganadero. Como sostiene el PEM (2000), la enajenación de los recursos naturales renovables (carbón, uranio y petróleo) y el importante movimiento de recursos que ello

³¹ Disponible online en <http://www.deie.mendoza.gov.ar/publicaciones/publicacionmunicipal/estadisticasprovinciales/Malargue.pdf>



significó, condujo hacia un "*progreso ficticio*", que encubría un daño irreversible para las actividades productivas autóctonas, mientras introducía alteraciones demográficas que cambiaron definitivamente la constitución social y económica del departamento.

De esta forma, desde 1950 hasta la década de 1980 predominó una política populista y benefactora en consonancia con el gobierno nacional. Lo anterior no hizo más que afianzar un modelo de desarrollo basado netamente en la utilización de recursos no renovables y actividades tradicionales. En tal sentido, destacan la extracción de carbón, de uranio y de petróleo, lo que habría de significar un enorme deterioro para su economía y ambiente (Plan Estratégico de Malargüe; 2000).

Posteriormente y desde fines de los años '80, se generó un cambio de rumbo signado por el auge de las políticas neoliberales. Durante esta época, se consideró básicamente que mientras menos participación tuviese el Estado, mejor sería su gobierno. Tales líneas, iban a tono con las tendencias mundiales y las políticas consensuadas por organismos internacionales, a partir del Consenso de Washington³².

El desarrollo de Malargüe durante la etapa neoliberal fue incipiente, en parte debido a la venta de enormes superficies de tierra a capitales extranjeros, la privatización de empresas nacionales, como YPF y ferrocarriles, el cese de la actividad de la Comisión de Energía Atómica, entre otras. Esta situación generó un incremento del desempleo (en un 42%, sobre todo de trabajadores de baja calificación³³) y agudizó el estado de marginalidad económica y social en el que se encontraba el departamento.

Es en este marco de crisis estructural económica y social, se decide apostar al turismo como nuevo eje del desarrollo, es decir, como "*actividad madre*" para el crecimiento de la comuna. Además de lo anterior, es fundamental señalar que estuvo siempre presente la certeza de que la explotación hidrocarburífera y minera representaba un recurso no renovable, por lo que resultaba insostenible en el tiempo.

³²Para mayor información se recomienda leer CAO, Horacio. 2005. "*El sistema político regional de las provincias periféricas durante los '90. Un modelo para empezar a explicar causas y consecuencias*", en: Realidad Económica No 216, noviembre de 2005.

³³ Datos aportados por el portal http://www.gobiernolocal.gob.ar/?q=node/3655#field_antecedentes



11.4-MALARGÜE COMO DESTINO TURÍSTICO

11.4.1 -LA OFERTA LOCAL³⁴ Y SUS PRINCIPALES ATRACTIVOS

Boullón (1983:37) en su libro *Planificación del espacio Turístico* sostiene que “... *la oferta turística está integra por los servicios que suministran los elementos de la planta turística y por algunos bienes no turísticos*”. Como complemento de lo anterior, Chan (1994), sostiene que esa oferta se forma también de los atractivos, entendidos como aquellos bienes o manifestaciones capaces de motivar el desplazamiento del visitante desde su lugar de residencia hasta el destino.

Con base en lo anterior, una abordaje módico y meramente descriptivo de los atractores³⁵ del destino, destaca la depresión de los Huarpes (donde se emplaza el sitio Ramsar de la laguna de Llancañelo), los Castillos de Pincheira (Reserva paisajística), la Reserva Provincial Payunia (uno de los campos volcánicos más extensos y abundantes del planeta), la caverna de las brujas (reserva natural protegida)³⁶, la Cascada de Manqui-Malal, entre otros.

Por otro lado, en relación a los recursos culturales, se distinguen el Centro de Convenciones y Exposiciones Thesaurus (con capacidad para mil personas y tecnología de punta), el complejo planetario, el museo histórico local, el observatorio astronómico Pierre Auger (turismo científico), la Fiesta Nacional del Chivo y Provincial del cordero, entre otros. Por último, es oportuno mencionar como un atractivo de jerarquía nacional del departamento, al centro de esquí “*Las Leñas*”; uno de los más importantes del país ya que cuenta con 40 pistas (entre ellas la más extensa a nivel nacional), 12 medios de elevación con capacidad para 10.000 personas, etc.

11.4.2-INFRAESTRUCTURA Y PLANTA TURÍSTICA

Se entiende por infraestructura a la dotación de bienes y servicios con que cuenta un

³⁴Al momento de caracterizar la oferta turística, se prescindirá de un abordaje minucioso y detallado de los recursos del lugar, ya que poco aportaría a los objetivos que rigen a la presente investigación.

³⁵ Fenómeno, lugar, elemento, concepto o actividad, tangible o intangible, que por sí solo y merced al sistema de gestión que se le aplica, es capaz de inducir el movimiento de personas en el rol de turistas.

³⁶La cueva de las rujas es uno de los principales atractivos del sur mendocino. Según fuentes oficiales recibe anualmente unos 15 mil visitantes. Su recorrido se complementa en ocasiones con otras formaciones similares como la Cueva del tigre y la Caverna de San Agustín.



país para sostener sus estructuras sociales y productivas (Boullón; 1983). Dentro del ciclo de desarrollo productivo de Malargüe y luego de definido el turismo como eje, fue la obra pública quien concentró el mayor volumen de inversiones. En pocos años se construyó por ejemplo la Dirección de Turismo, el Centro de Convenciones, parques, plazas, paseos, señalización, informadores turísticos, caminos, etc.

Otro de los principales componentes de la infraestructura turística, refiere al aeropuerto, “*Comodoro Ricardo Salomón*”, que opera con vuelos de cabotaje provenientes básicamente desde los aeropuertos “*El Plumerillo*” de Mendoza y “*Jorge Newbery*” en Buenos Aires. La mayor actividad del lugar se registra durante la temporada de invierno con vuelos de tipo chárteres desde Mendoza y Buenos Aires, debido a la proximidad con las Leñas³⁷.

Como complemento de lo anterior, Malargüe también cuenta con terminal de ómnibus y otros servicios internos de transporte público que se ofrecen al viajero. En relación a las vías terrestres de comunicación, la principal arteria es sin dudas la mítica Ruta Nacional N°40, quien con sus 4.667 Km, atraviesa diametralmente la ciudad dividiéndola en Este y Oeste.

Por otro lado, la planta turística se compone del “*equipamiento*”, es decir, todos los establecimientos públicos y privados que se dedican a prestar servicios básicos para el turista; y las “*instalaciones*”, entendidas como aquellas construcciones especiales cuya función es facilitar las prácticas de actividades netamente turísticas (Boullón; 1983). Siguiendo esta diferenciación, la planta local cuenta con 5 agencias de viajes y turismo (dedicadas principalmente al turismo receptivo), 7 empresas dedicadas al transporte privado de pasajeros y 63 establecimientos de hospedaje (ver tabla N°6). Estos últimos suman aproximadamente un total unas 2.000 plazas habilitadas, incluyendo hoteles, cabañas, hostels, campings, aparts, hosterías y refugios (ver tabla 7)³⁸. Finalmente, la oferta local se complementa con 18 establecimientos gastronómicos, dentro de los que se incluyen restaurantes, confiterías, casas de té y locales de esparcimiento nocturno.

³⁷Fuente. Anuario 2016 Aeropuertos Argentina 2000.

³⁸Elaboración propia en base a la información del portal oficial de turismo malarguetegusta.com



TABLA N° 6- OFERTA DE ALOJAMIENTO

Clasificación	Tipo de alojamiento	Cantidad de establecimientos	Cantidad de plazas
Hotelero	Hoteles 3 estrellas	03	264
Hotelero	Hoteles 2 estrellas	04	174
Hotelero	Hoteles 1 estrella	05	264
Hotelero	Appart Hotel	06	228
Extrahotelero	Complejo de Cabañas	19	540
Hotelero	Hosterías y hostels	09	235
Hotelero	Refugio	01	48
Extrahotelero	Campings	03	220
Extrahotelero	Casas de alquiler	03	34
		Total de plazas	2007

Fuente. Dirección de Turismo de Malargüe (2015)

11.4.3-PERFIL DEL VIAJERO

La OMT en su libro *“Introducción al Turismo”* sostiene que *“... la demanda real está formada por aquellos consumidores de bienes y servicios turísticos, que participan en la actividad turística, es decir, que efectivamente viajan”* (OMT; 1998: 60). Por su parte Boullón (1983:33), afirma que la demanda comprende *“la cantidad de turistas que hay en un momento dado en un lugar dado y la suma de bienes y servicios solicitados efectivamente por los consumidores en un lugar durante su estadía”*.

En este marco y en base a las estadísticas municipales, Malargüe tiene un flujo anual promedio de 8.500³⁹ visitantes aproximadamente. En cuanto al perfil del viajero, la ciudad recibe mayoritariamente grupos de familias, motivados por disfrutar de la naturaleza. Estos viajeros tienen generalmente otros destinos finales (se encuentran de paso) y viajan en automóvil. Los principales mercados emisores nacionales corresponden a las provincias de Buenos Aires, Mendoza, Córdoba y Santa Fe. Los departamentos mendocinos también configuran un interesante mercado regional para el destino (Plan Estratégico de Malargüe; 2000).

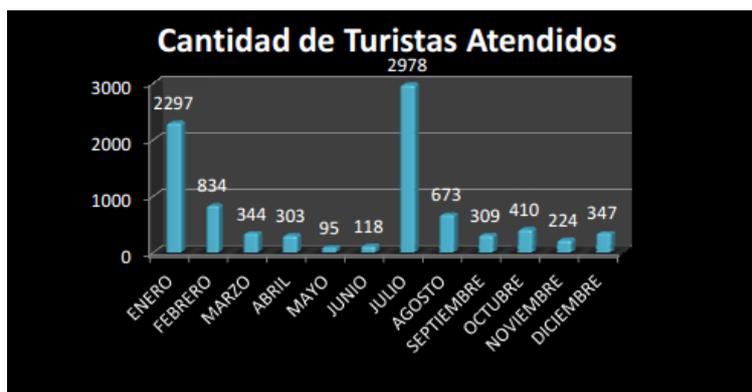
Durante el año 2016⁴⁰ se registraron en la oficina de informes un total de 8.891 visitantes, de los cuales 5066 provenían de Buenos Aires (ver Figura N°4). La mayor cantidad de afluencia se generó durante el mes de julio y enero con 2978 y 2297 turistas respectivamente. En relación a la modalidad de alojamiento, el 51% se alojó en cabañas mientras que el 30% pernoctó en hoteles.

³⁹Estos datos se basan solo en la cantidad de turistas registrados en la oficina de informes.

⁴⁰Las estadísticas del año 2017 no estaban tabuladas al momento de la presente investigación.



FIGURA N° 4- CANTIDAD DE VISITANTES



Fuente: Dirección de turismo de Malargüe (2015)

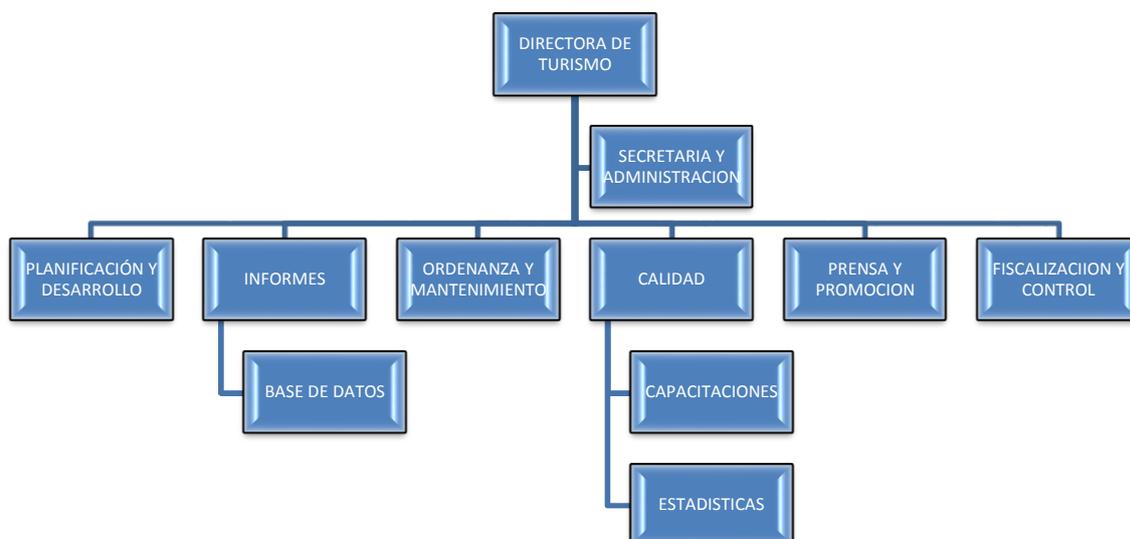
En un porcentaje menor se encuentran grupos de jóvenes que llegan atraídos por la práctica de deportes de aventura en la naturaleza, seguidos por contingentes de deportistas, científicos, asistentes a eventos, entre otros.

11.5-ORGANISMO INSTITUCIONAL DE TURISMO

La dirección de turismo de Malargüe forma parte orgánicamente de la Secretaría de Gobierno, la cual depende directamente del ejecutivo municipal. La cartera de turismo dispone de una compleja estructura interna formada por diferentes áreas como ser planificación, calidad, informes, administración, promoción, fiscalización, y mantenimiento (ver Figura N° 5).



FIGURA N°5- ORGANIGRAMA DE LA DIRECCION DE TURISMO MUNICIPAL



Fuente: Dirección de Turismo de Malargüe (2017)

Como se puede apreciar el organismo de turismo de la Municipalidad de Malargüe posee una estructura funcional amplia en donde se encuentran claramente definidas las responsabilidades y tareas que debe desempeñar cada área.

11.6 -MAPA DE ACTORES DE MARLAGÜE

Delimitar el universo de agentes públicos, privados y organizaciones intermedias, relacionados -directa e indirecta- con el sector, resulta fundamental para conocer la coyuntura de un destino. De Lemos (2001), señala que en turismo existen al menos siete agentes a considerar: *gobierno local, gobierno de los centros emisores, turistas, comunidad anfitriona, empresas turísticas, empresas anexas y los trabajadores propios de la actividad.*

De esta forma se intervino sobre los actores locales mediante los instrumentos metodológicos establecidos previamente (principalmente entrevistas y encuestas⁴¹). De igual lo que busca el mapa de actores es construir un cuadro situacional de los agentes, utilizando diferentes taxonomías que permitan un abordaje integral de cada uno y de las relaciones que se pueden urdir entre ellos.

⁴¹ Para mayor información ver anexos N°1 y N°2 o bien ingresar a <https://goo.gl/KHd3k2>



En el caso de Malargüe destacan principalmente: -Secretaría de Desarrollo Económico - Dirección de Turismo y Centro de Convenciones - Dirección del Complejo Planetario Malargüe - Dirección Pro Malargüe - Secretaría de Desarrollo Humano (Cultura, de Educación, de Deportes, el Centro Regional de Investigaciones y Desarrollo Cultural CRIDC-, Museo Regional Malargüe) - Secretaría de Ambiente Obras y Servicios Públicos (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, de Obras Públicas, de Desarrollo Territorial, Distritos y Servicios Públicos) - Cámara de Comercio y Afines con su específica de Turismo - Asociación Malargüina de Turismo (AMATUR) - Cámara de Hoteleros y Gastronómicos - Asociación de Guías de Turismo Malargüe - FUDEPEM (Fundación Para el Desarrollo Empresarial de Malargüe) -Cámara de Hoteleros y Gastronómicos y Afines de Malargüe -Asociación de Pesca con Mosca -Asociación de Artesanos -Secretaría de Turismo, Gobierno de Mendoza -Delegación Malargüe en Mendoza – Expertos consultores intervinientes en los procesos de planificación (PEM, PDT, etc.).

11.7-LA PLANIFICACIÓN EN EL DEPARTAMENTO

A modo de introducción y con el objetivo de seguir una linealidad clara de todos los planes de Malargüe, se puede resumir en que existieron 4 procesos (secuenciales y concatenados):

- El Plan de desarrollo turístico (PDT – 1996): primer antecedente en la materia.
- El Plan estratégico de Malargüe (PEM 2000): Abarcativo de todo el Municipio y que incluyó un componente específico de turismo, como ser el programa de *“Fortalecimiento del plan departamental de desarrollo turístico”*. Este último funcionó como una especie de actualización y como una forma de incluir el plan turístico anterior dentro de la nueva estructura de planeamiento municipal.
- El plan de desarrollo turístico Malargüe 2020 (2000): Una actualización oficial del primer plan elaborado doce años antes.
- Actualización del PEM (2010).

11.7.1-PRIMEROS ANTECEDENTES: ORÍGENES DEL PLANEAMIENTO

Hacia mediados de la década del noventa, el contexto adverso fraguado por fuertes políticas neoliberales, empujó a Malargüe a una situación coyuntural compleja. Como se



mencionó antes, pese a la riqueza del departamento y a las regalías de la producción hidrocarburífera, era una de las regiones con mayor marginalidad de la provincia.

Lo anterior tenía un correlato directo en lo social y en la calidad de vida de los malargüinos, generando una comunidad desmoralizada, con pérdida de la autovaloración y autoestima; con un escaso desarrollo de capital social y un deterioro grave en la cultura de la solidaridad, la participación y el trabajo (Cepparo y otros;2008). Este cuadro situacional se agravaba aún más al sumarla escases de fuentes de trabajo, la nula diversificación del tejido productivo y la dependiente gestión municipal de los niveles superiores de gobierno (Caminotti; 2005).

Hasta ese momento, Malargüe no había podido lograr un modelo de crecimiento y desarrollo propio; lejos de eso, su progreso estaba determinado por los distintos y alternativos "booms" productivos, asociados a la explotación irracional de sus recursos naturales no renovables (PEM; 2000). En este contexto, el gobierno local -hacia mediados de la década del '90- comienza a implementar acciones tendientes a revertir esta situación y promover el desarrollo de la comuna. De esta forma, comenzaron a buscar horizontes alternativos a la producción hidrocarburífera, explotación caracterizada por ser finita y no-renovable. Fue en ese momento en que se decide posicionar estratégicamente al turismo como una política estructural del Estado Municipal. Como mencionó en el 2008 el intendente en funciones de la ciudad:

"A pesar de la existencia de fondos, no hay que olvidarse que se trata de las regalías de recursos que no son renovables y por lo tanto algún día se terminarán... por eso tratamos de generar un desarrollo sustentable en el tiempo, para que el turismo siga generando lo que en el futuro ya no aportarán el petróleo y el gas" (Agulles; 2008⁴²).

Con el turismo como norte, se erige entonces el nuevo eje para el desarrollo de la comuna. El objetivo del momento era transformar a Malargüe de un departamento petrolero a uno turístico (Raiponeri; 2011).

En este marco de reconversión productiva y reinención de la ciudad, resultan oportunas las palabras Capece (2012a:15) cuando sostiene:

⁴² Lanzamiento del PEM (2008; 13 de abril). Diario Los Andes, edición de domingo.



“¿Qué sucede cuando una comunidad decide actuar de manera proactiva? Lo más probable es que lleguen a una primera conclusión lógica: si queremos llegar a algún lugar deseado, lo mejor es tener una hoja de ruta. Una carta que nos sirva de guía. Un norte y una brújula especialmente diseñada para avanzar hacia él.”

Con base en lo anterior, el primer paso del gobierno para concretar tales aspiraciones fue la realización de un plan de desarrollo turístico (1996); una herramienta valiosa para el fortalecimiento y la dinamización de la economía local (Cepparo y otros; 2008). Este programa junto con otra iniciativa llamada “*Consultando al vecino*”⁴³, fueron los primeros antecedentes de planificación participativa en el municipio.

11.7.2-EL PRIMER PLAN PARA DESARROLLAR EL TURISMO (1996)

En el año 1996 el gobierno entrante, toma la decisión de impulsar la elaboración del “*Plan Estratégico de Desarrollo Turístico*” con el propósito de posicionar al sector como un eje central del gobierno. Este trabajo contó con el aporte del Centro Tecnológico de Madrid, y significó una de las principales políticas públicas para la reconversión productiva y laboral del departamento (PEM; 2000).

El plan turístico buscó en principio capitalizar las fortalezas y potencialidades que tenía la ciudad, como ser los atractivos naturales, la planta hotelero gastronómico (de considerable envergadura gracias al sector petrolero), el aeropuerto internacional, y el posicionamiento del complejo invernal de Las Leñas⁴⁴.

En este marco, uno de los elementos centrales para lograr el crecimiento fue la inversión en obra pública. De esta forma se realizaron diferentes intervenciones que buscaron mejorar la calidad urbana y paisajística de la ciudad.

11.7.3-EL PLAN ESTRATÉGICO MALARGÜE - PEM (2000)

En el año 2000 se elabora un documento integral que marco un precedente en todo el departamento: el Plan Estratégico Malargüe (PEM). Un trabajo que iba más allá de la actividad turística al contemplar todos los sectores de la comuna (económicos, sociales, culturales, ambientales, etc.). El objetivo del proceso fue proyectar participativamente el

⁴³Metodología que permitió la participación directa de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas locales, promoviendo el paso de una democracia representativa a una participativa.

⁴⁴Información disponible en el portal <http://www.gobiernolocal.gob.ar>.



desarrollo local, consolidar el saber hacer, fortalecer y organizar las capacidades de los actores, entre otros (PEM; 2000).

Durante el proceso de planeamiento se realizaron diferentes instancias participativas, como ser talleres preparatorios, reuniones de análisis y diagnóstico, consultas a grupos específicos (ej. jóvenes y a la población en general), mesas temáticas, entrevistas a actores locales, formación de equipos de trabajo intersectoriales, foros de desarrollo territorial (con observadores y laboratorios de revisión permanentes), espacios de trabajo entre las secretarías (economía, acción social, obras públicas, etc.), entre otros.

El Plan implicó también la constitución de un equipo técnico formado por expertos de diferentes disciplinas, el cual además contó con el asesoramiento -en una etapa embrionaria- de profesionales del municipio de Junín. Luego de ello, se conformó la “*Junta Promotora*”, órgano encargado de “*legitimar*” el desarrollo de la planificación estratégica y sus resultados, garantizando la “participación” de los sectores comunales. Esta figura incluyó integrantes de diferentes actores e instituciones como ser el ejecutivo municipal (intendente), del HCD (presidente y jefes de cada bloque), senadores y diputados provinciales, representantes de cámaras de comercios y turismo, y demás instituciones de la comunidad como ser iglesia, hospitales, ámbitos educativos, etc.

11.7.3.1-COMPONENTES DEL PEM

Con base en lo anterior, se puede decir que orgánicamente el Plan contó con tres componentes centrales durante su elaboración/implementación:

- A) La junta Promotora: Integrado por los representantes antes mencionados.
- B) Un equipo técnico de profesionales: A cargo del gerenciamiento y conducción metodológica del proceso.
- C) Ámbitos de participación comunitaria: Compuesta por ciudadanos en general.



11.7.3.2-ETAPAS DEL PROCESO PLANIFICADOR

FIGURA N° 6- FASES DEL PEM



Fuente: PEM; 2008

Como se puede apreciar en la figura anterior (N°6), el PEM se construyó a partir de una sucesión concatenada de cuatro fases. Una primera de carácter organizativo, en donde se definieron los representantes, actores y expertos que iban a tener una participación directa durante todo el proceso. Aquí se realizaron también jornadas de sensibilización con contingentes de distintos sectores de la sociedad para difundir y comentar los alcances del trabajo (receptividad social del plan como idea). Lo anterior resultó fundamental para “sembrar” el modelo y “cosechar” los consensos y compromisos necesarios para darle continuidad al documento.

En la segunda etapa se realizó un diagnóstico situacional con el fin de caracterizar diametralmente la coyuntura política, económica y social de Malargüe. Durante esta instancia se efectuaron consultas, entrevistas y encuestas a fin de recabar información de base. Otro elemento de esta fase es la definición de la “Visión” del plan (componente que suele estar metodológicamente comprendido en la fase estratégica), la cual planteaba transformar a Malargüe en una comunidad solidariamente organizada, que genere oportunidades para todos e integrada al mundo con identidad propia (PEM; 2000).

Como se menciona en el documento de base del plan, esta segunda instancia buscó:



“... generar consensos que permitieron la construcción de un conocimiento común de la realidad malargüina (diagnóstico participativo), así como lograr acuerdos en la definición de una visión compartida del Malargüe que soñamos y anhelamos los malargüinos” (PEM: Taller de Estrategias; 1999).

Es importante señalar que el diagnóstico efectuado contempló también un análisis del entorno, en el cual se estableció que la planificación turística debería tener tres vértices claves: los beneficios sociales y económicos para el municipio y sus habitantes, calidad y sostenibilidad ambiental, y un desarrollo turístico acorde a la autenticidad e identidad cultural.

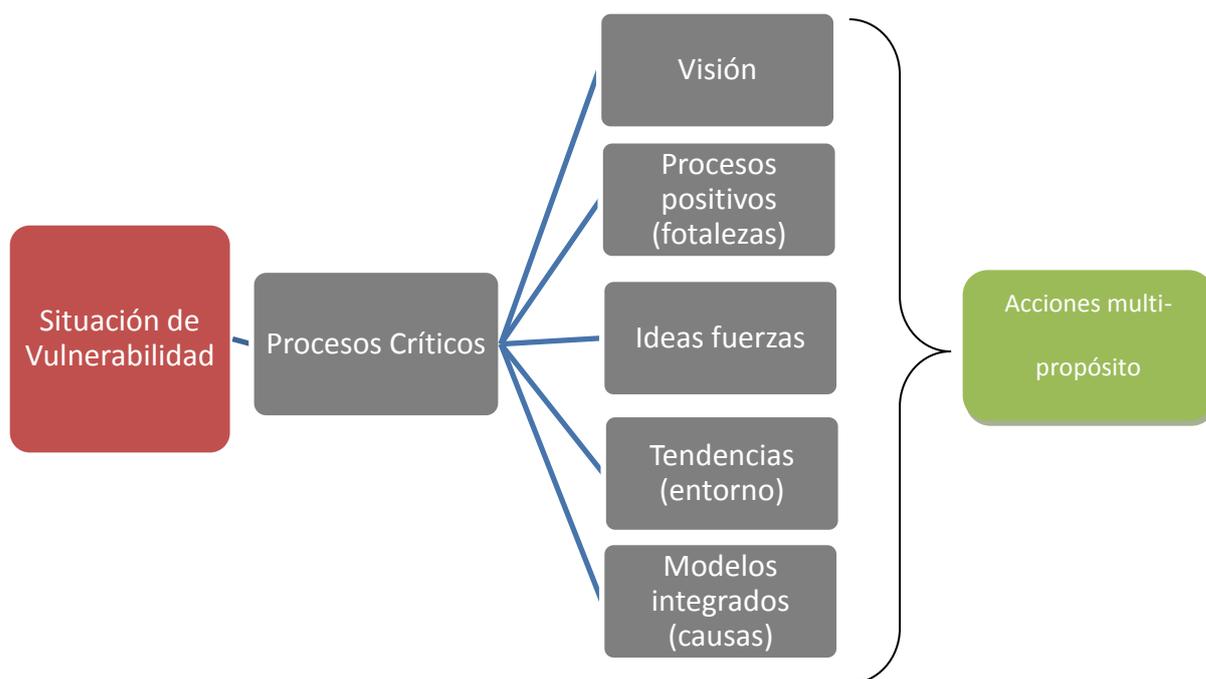
Durante la etapa de diagnóstico se definieron los insumos para establecer las variables estratégicas (ver figura N°7). Estas incluyeron un conjunto de “*procesos críticos*”⁴⁵ que determinaron la situación de “*vulnerabilidad*” en la que se encontraba el departamento (déficit en la calidad del hábitat, deterioro del ambiente, poca diversificación y escaso valor de la producción local, fragilidad empresarial y en el proceso de reconversión turística, etc.). A su vez cada “*proceso crítico*” (o debilidades) se estructuraba a partir de un “*modelo integrado*”⁴⁶, “*visiones*” (o deseos), “*tendencias*” (locales, provinciales, nacionales, etc.), y los “*procesos positivos*” (o fortalezas) que en sumatoria, daban lugar a las acciones multipropósito (ideas y propuestas). En lo que respecta a la actividad turística se puede apreciar cada variable en la tabla N°8.

⁴⁵ Son encadenamientos causales lógicos, conformados a partir de las debilidades detectadas.

⁴⁶ Da cuenta de las razones del problema.



FIGURA N° 7- PROCESO DE ARMADO DE ESTRATEGIAS



Fuente: Elaboración propia

TABLA N°6- ANÁLISIS DEL SECTOR TURÍSTICO

Variable	Descripción
Proceso Crítico	La fragilidad del proceso de reconversión turística impedía que Malargüe se posicione como una oferta turística de alta atraktividad.
Modelos integrados	Falta de consolidación de una oferta de calidad, problemas de comercialización y costos; débil involucramiento de la comunidad en el proceso de reconversión turística.
Visión	Malargüe tiene una economía competitiva y diversificada, integrada a la región con producciones de alta calidad y valor agregado, que generan mayores niveles de riqueza y empleo, a partir del afianzamiento del turismo, así como del aprovechamiento de sus recursos naturales, del fortalecimiento del recurso humano y de la gestión común y responsable del desarrollo.
Procesos	El Plan de Desarrollo Turístico, la cámara de Turismo, el Observatorio de Rayos Cósmicos “Pierre Auger”, el aula Satelital, el nodo de Internet, el



Positivos	Instituto de Educación Superior (Técnico Superior y Guía de Turismo).
Ideas del taller	Presupuesto participativo, generar un espacio común para la identificación de oportunidades de negocios, sistema de garantías recíprocas (financiamiento), acciones conjunta entre los sectores para vender la “ <i>Marca Malargüe</i> ”, programa de capacitación para microemprendedores, turismo minero.
Tendencias	Malargüe en la reconfiguración del territorio, transformación de los gobiernos locales, evolución favorable de la actividad turística, perspectivas desfavorables en torno al deterioro del ambiente, resurgimiento de la cultura en el mundo globalizado.

Fuente: Elaboración propia

Siguiendo con el lineamiento propuesto (ver Figura N°6), la tercer y cuarta etapa del PEM implicó la organización de talleres de debates y grupos *ad hoc* en donde se definieron las líneas estratégicas y los proyectos necesarios para operativizarlas. De esta forma se forjaron tres (3) ejes estratégicos centrales (de los cuales se desprendían las propuestas), como ser: eje ambiental territorial, desarrollo humano y social, y economía local. En este último se incluyó el “*Programa de Fortalecimiento del Plan Departamental de Desarrollo Turístico*” (ver Tabla N°7). Finalmente, el cuadro resultante se complementó con una última etapa de gestión, en donde básicamente se comenzó con el proceso de implementación del plan.

11.7.3.3- PROCESO DE COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN DEL PLAN

Un elemento central para darle legitimidad al PEM refiere a los medios de comunicación utilizados. Como señala Capece, luego de realizado hay que darle vida al documento, para lo cual resulta fundamental el “*marketing del plan*”:

“No creamos que porque nosotros sabemos de qué se trata eso del Plan el resto también lo sabe. La cultura del zapping, hace estragos, y muchas personas que participaron en algún taller, encuentro, seminario o que inclusive hicieron propuestas se van a olvidar de todo ello, o lo recordarán vagamente” (Capece; 2015: 215).



Para lograr lo anterior el municipio de Malargüe creó un manual introductorio⁴⁷, banners y diferentes spots⁴⁸ propagandísticos que fueron transmitidos por medios locales, radio, diarios, T.V, etc. para crear conciencia sobre la importancia del PEM dentro de ese nuevo proceso de desarrollo que emprendía la comuna.

11.7.3.4-ACTUALIZACIÓN DEL PEM 2010

En noviembre del 2010 se lleva adelante una instancia de revisión, evaluación y relanzamiento del PEM con un *skyline* 2020. En dicha oportunidad se pudieron constatar el estado de los programas y proyectos, para cada una de las dimensiones o ejes estratégicos.

Esta actualización implicó la realización de un taller, en que se realizó una aproximación a las problemáticas relevantes del departamento y se propendió a la visualización de escenarios futuros. De igual forma se priorizaron y validaron los programas y proyectos, y se establecieron los actores e instituciones que deberían de estar a cargo de su realización.

11.7.4-PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DEL PLAN DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO TURÍSTICO (PEM)

El programa de fortalecimiento buscaba mejorar la atractividad de Malargüe como producto turístico, promover el fortalecimiento del recurso humano del sector, mejorando la calidad, la captación de inversiones, diversificando la oferta, etc. De forma sinóptica las características del mismo fueron:

⁴⁷Disponible en <http://pem.malargue.gov.ar/wp-content/uploads/2016/12/4-preguntas-frecuentes.pdf>.

⁴⁸ Disponibles en https://www.youtube.com/watch?v=H_gufofGC-I y <https://www.youtube.com/watch?v=4AEZSLZSRTg>



TABLA 7 - EJES DEL PROGRAMA DE TURISMO

Plan departamental de desarrollo turístico	
Problemas a resolver	La fragilidad del proceso de reconversión turística. Las dificultades para consolidar una oferta turística de calidad. Los problemas de comercialización y costos. El débil involucramiento de la comunidad.
Objetivos	Promover la captación de inversores / nuevos emprendimientos. Definir indicadores locales de calidad. Promover la participación y el involucramiento de los actores locales. Impulsar la profesionalización del recurso humano del sector. Incorporar atractivos / diversificar la oferta turística local. Mejorar las inversiones públicas en infraestructura.
Proyectos	<i>“Política de atracción de inversiones”, “Definición de un indicador local de calidad de la oferta turística”, “Concientización turística”, “Formación y capacitación de los prestadores de servicios turísticos”, “Parque temático”.</i>

Fuente: Elaboración propia en base al PEM; 2000

11.7.5-EL PLAN DE DESARROLLO TURÍSTICO DE MALARGÜE 2020 (PDT)

Como se puede apreciar en las líneas anteriores, a partir del marco de planificación estratégica municipal (PEM), se creó en el año 2008 el Plan de Desarrollo Turístico Malargüe 2020 (PDT). Este último venía a dar continuidad - a modo de actualización luego de 12 años - de lo que fue el primer plan turístico elaborado en 1996.

La necesidad de *aggiornar* el Plan se debió no solo al paso de los años, sino sobre todo, a que pese a los grandes avances logrados, todavía continuaban vigentes algunas debilidades estructurales vinculadas con: el desequilibrio en la oferta de servicios, la falta de diagnósticos actualizados y de un sistema de información turística, la débil presencia institucional en localidades, la falta de capacitación del recurso humano público y privado, entre otras (PDT; 2008).



11.7.5.1-ETAPAS DEL PDT 2020

En cuanto a la estructura del proceso y sus etapas, se organizó estratégicamente en cinco fases:

TABLA N°8 - ETAPAS DEL PDT 2020

Etapas	Descripción
PRELIMINAR	ADECUACIÓN DE BASES PARA EL PLAN: Conformación de equipo técnico. Definición de objetivos, metodología a emplear. Realización de convocatoria a los talleres.
ETAPA I	TALLERES DE DIAGNÓSTICO Y DISERTACIONES: Realización de talleres y demás jornadas participativas.
ETAPA II	PROCESAMIENTO: Sistematización de la información producida en los talleres. Elaboración de matrices de interrelación identificando potencialidades y conflictos de los diferentes Productos Turísticos del destino. Formulación de lineamientos programáticos.
ETAPA III	TALLER DE MATRICES: Análisis de matrices de interrelación para valorar, jerarquizar y establecer Sub-sistemas decisores y temas generadores. Definición de matrices por campos de actuación. Trabajo intersectorial y multiactoral de priorización de acciones consideradas a corto, mediano y largo plazo.
ETAPA IV	FORMULACIÓN FINAL Y PRESENTACIÓN DEL PLAN: Síntesis final de información consolidada. Redacción de documento final del Plan. Diseño y presentación del Plan. Difusión del Plan.

Fuente: Elaboración propia en base al PDT; 2008

11.7.5.2- METODOLOGÍA DEL PROCESO DE ACTUALIZACIÓN DEL PDT 2020

La actualización del plan de desarrollo turístico de Malargüe se realizó siguiendo en espejo la metodología del Ministerio de Turismo de la Nación (PFETS; 2005). De esta forma se estableció en el diagnóstico una matriz de conflictos y potencialidades (aspectos positivos y negativos), de la cual se desprendieron las ideas fuerzas o fuerzas



generadoras, las matrices de interrelación por productos (naturaleza, científico, nieve, eventos, rural, etc.) y por campos de actuación (desarrollo de la oferta, promoción y comercialización, gestión institucional, inversiones). Con base en lo anterior se construyó una cartera de programas y proyectos, con acciones necesarias para concretarlos.

Las herramientas metodológicas empleadas incluyeron entrevistas a informantes clave del sector turístico, encuestas a las EVyT y la identificación de “*Potencialidades y Conflictos*” en talleres participativos de diagnóstico como insumo para la elaboración de las “*Matrices de Interrelación*”. De igual forma se desarrollaron tres talleres (Diagnóstico, Análisis de Matrices, Priorización de Programas y Proyectos pre identificados), bregando así por darle un carácter netamente participativo al proceso planificador.

11.7.5.3-HERRAMIENTAS DE OPERATIVIZACIÓN DEL PDT

Finalmente, es importante mencionar que como corolario del plan se definieron mecanismos de monitoreo y coordinación para su ejecución y seguimiento. En tal sentido se creó la “*Mesa de Concertación de Políticas Turísticas*”, con su correspondiente estructura reglamentaria y administrativa, integrada por representantes de los diferentes actores institucionales: áreas municipales vinculadas al desarrollo turístico, cámaras turísticas locales, empresarios del sector e instituciones educativas y de formación del recurso humano, entre otros (PDT; 2008).

Esta mesa se encargó de funciones centrales dentro del proceso de implementación como ser: definir responsables a cargo de cada proyecto, elaboración de un cronograma de implementación, realización de seguimiento en función de los indicadores creados, entre otras.

Respecto de esto último se creó el “*Indicador de eficacia en la implementación del Plan*”, un coeficiente del valor obtenido entre el número total de proyectos pre-identificados, sobre el número de proyectos implementados (PDT; 2008). De lo anterior se estableció un esquema en donde se marcó un horizonte temporal para cada proyecto y un porcentaje general de cumplimiento esperado (Tabla N°9).



TABLA N°9- HERRAMIENTA DE SEGUIMIENTO DEL PDT

INDICADOR DE EFICACIA DE IMPLEMENTACIÓN DEL PDT MALARGÜE 2020		
El PDT Malargüe 2020 contiene un total de 14 Programas y 55 Proyectos		
Valor Actual de Implementación: Base Cero Abril 2010.		
Valor Deseado de Implementación por Etapas		
Etapas	N° de Proyectos	Porcentaje Deseado
Corto Plazo	Ai Menos 16	Ai menos 30% de proyectos implementados.
Mediano Plazo	Ai Menos 33	Ai menos 60% de proyectos implementados.
Largo Plazo	Ai Menos 55	Ai menos 80% de proyectos implementados.

Fuente: PDT; 2008

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, por cada uno de los campos de actuación se trabajó con el mismo porcentaje deseado de implementación: el 30% a corto plazo, el 60% a mediano y más del 80% a largo plazo. Finalmente se estableció como mínimo una fecha anual para la reunión de la mesa de concertación (hacia el mes de mayo), momento en el cual se abordarían analíticamente cada una de las premisas antes mencionadas.



12-COMARCA VIEDMA PATAGONES

12.1-CARACTERÍSTICAS GENERALES

La comarca Viedma Patagones conforma un único territorio con las mismas características geográficas, climáticas, económicas, culturales y sociales. “*Un espacio de articulación fundado en sus raíces histórico-culturales y en sus características geoeconómicas*” (Zingoni y otros; 2007: 246).

El Partido de Patagones es el único territorio de la Provincia de Buenos Aires que pertenece a la región patagónica y la ciudad de Viedma es la capital de la provincia de Río Negro (ver mapa N°2). Este territorio se encuentra vertebrado por la Ruta Nacional N° 3, ubicándose a unos 950 km en dirección sur de la capital federal.

FIGURA N° 8 - COMARCA VIEDMA PATAGONES



Fuente: PEC; 2012

Los principales núcleos urbanos de la comarca, Viedma y Carmen de Patagones, se encuentran separados por el Río Negro, curso que fragmenta administrativa y políticamente el territorio en dos provincias diferentes (Río Negro y Buenos Aires respectivamente). Sin embargo, forman también este “*macro destino*” otros centros turísticos como ser Bahía San Blas (uno de los centros de pesca más importantes del país), El Cónдор, la Villa Turística 7 de marzo, y demás playas de la ruta Provincial N° 1 (Pozo salado, La lobería, Punta Mejillón, Bahía Creek, etc.). Según datos del INDEC (2010) entre todos estos asentamientos suman alrededor de unas 100 mil personas aproximadamente.



El clima de esta región presenta las características de una sub-zona de transición, entre templado y frío. La aridez y la amplitud térmica es moderada pero significativa; menor que los picos registrados en los climas continentales, pero mayor que los climas marítimos de la costa atlántica bonaerense. En invierno la temperatura promedio varía entre los 2° C° y 14° C°; mientras que en verano varía entre 14, 1° C° y 28, 7° C° (Código Urbano del Partido de Patagones; 1983:4).

12.2 -Perfil productivo

En cuanto al perfil productivo, Carmen de Patagones es una ciudad que vive de la actividad agrícola-ganadera, cumpliendo además un rol importante como centro de servicios del Partido. Por otro lado, Viedma subsiste también gracias al aporte público y al carácter sólido que le otorga su condición de capital.

En relación a la actividad turística, existen solo dos destinos que sostienen su economía y estructura social a partir de este fenómeno: Bahía San Blas y el balneario “*El Cóndor*”; ergo en el resto de la comarca la actividad es emergente e incipiente. Si bien es cierto que difícilmente el desarrollo turístico pueda competir a niveles de lo que genera la explotación agrícola-ganadera o de servicios públicos, sí existe la posibilidad de que se convierta en un complemento adecuado del desarrollo comarcal (Zingoni y otros; 2007:244).

12.3-EVOLUCIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA

Las ciudades de Viedma y Carmen de Patagones, a pesar de pertenecer a diferentes provincias, funcionan como una unidad funcional. El INDEC en su último censo oficial (2010) define a esta región como “*Viedma - Carmen de Patagones*”; y contabiliza entre ambas una densidad población de 73. 322 habitantes⁴⁹(Ver tabla N°10):

⁴⁹ <http://200.51.91.245/argbin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=CPV2010B&MAIN=WebServerMain.inl>



TABLA N° 10- EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA COMARCA VIEDMA PATAGONES

Evolución demográfica en los últimos Censos Nacionales.						
Ciudad	Censo 2010	Censo 2001	Censo 1991	Censo 1980	Censo 1970	Censo 1960
Viedma	52.789	46.948	40.398	24.346	12.888	7.253
Patagones	20.533²	18.189	17.075	14.096	10.587	7.478
Total	73.322³	65.137	57.473	38.442	23.475	14.731

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Desde sus orígenes las ciudades de Viedma y Carmen de Patagones han mantenido intercambios sociales y económicos permanentes que fueron moldeando un perfil demográfico y productivo relativamente homogéneo. Sin embargo, este espacio comarcal, fundado por idénticas raíces histórico-culturales, presenta algunos antecedentes diferenciales que resultan interesantes de analizar para comprender su asimétrica evolución política y económica.

En el caso del municipio de Viedma su condición de capital provincial la diferencia estratégicamente, ya que a nivel socioeconómico es la administración pública la mayor empleadora en términos absolutos de mano de obra. Lo anterior tiene sus comienzos durante el proceso de provincialización de Río Negro en el año 1957, momento en el cual se crearon los organismos oficiales del nuevo Estado Provincial, y se realizaron grandes inversiones de obras públicas (Instituto de Desarrollo del Valle Inferior⁵⁰, edificios ministeriales, servicios públicos, transporte, emprendimientos productivos, etc.). A nivel laboral lo anterior generó una fuerte inmigración de profesionales para cubrir los cargos que requería la Administración Pública.

Otro hecho que incidió en el perfil de la capital rionegrina fue el fallido proyecto de traslado de la Capital Federal a la Comarca durante el gobierno de Alfonsín (Proyecto Patagonia- año 1986). Este antecedente si bien no representó grandes cambios en materia de obras de infraestructura y equipamiento, motivó la llegada de foráneos en busca de

⁵⁰El I.DE.VI permitió desarrollar la ganadería (sobre todo los vacunos) y la agricultura a partir de la concreción de obras de infraestructura de riego y drenaje sobre el valle inferior del Río Negro.



trabajo y nuevas oportunidades, posicionando a Viedma en el mapa nacional. Como se puede apreciar en la tabla N°10, en términos demográficos, durante la década del '80 y '90 se produjo un fuerte despegue de la capital rionegrina en comparación a su ciudad hermana.

En relación a Patagones, el partido bonaerense sostuvo siempre su economía con el aporte del sector primario, mayoritariamente agricultura sobre todo en la zona de riego, la cual representa aproximadamente unas 40.410 ha con producción principalmente hortícola ganadera. Dentro de este sector participa en menor medida la ganadería, y por último, en un ínfimo porcentaje la minería (explotación de yacimientos de sal). En así que actualmente el 71 % de la superficie ocupada corresponde a la ganadería, el 24 % a la agricultura y el resto son bosques, montes naturales y plantados, tierra apta no utilizada, inapta y sin especificar (Zingoni y otros; 2006).

Por último, es importante mencionar que la condición de cabecera del partido, le otorga a Carmen de Patagones un rol importante como centro de servicio del extremo sur de la provincia de Buenos Aires.

12.4-LA COMARCA COMO DESTINO TURÍSTICO

12.4.1-LA OFERTA LOCAL Y SUS PRINCIPALES ATRACTIVOS

La amplitud de la región comarcal ofrece una variedad de recursos de considerable envergadura (Ver Figura N°9), donde destacan el Río Negro y su desembocadura en el Océano, las extensas playas marítimas (ambos distritos suman alrededor de unos 300 km de frente costero), la riqueza histórica, la pesca deportiva, la flora y fauna (como ser la colonia de loros barranqueros, apostaderos de lobos marinos, la diversidad ictícola, etc.), y los eventos programados principalmente. La heterogeneidad de ambientes, paisajes y ecosistemas del lugar, se conjuga con un estado de conservación excepcional de los recursos, proponiendo una zona con muchas posibilidades para el desarrollo del turismo (Rodríguez y otros; 2012).

La riqueza de su historia es una de las ventajas comparativas que identifican a la comarca. En este sitio comenzó a gestarse, a través de diferentes hitos y epopeyas, la historia de la Patagonia colonial. Uno de sus mayores exponentes se aprecia en el poblado histórico de Carmen de Patagones, el cual se compone de una gran cantidad de monumentos, lugares y bienes declarados de interés histórico Nacional.



Finalmente, la ofertase completa con diferentes celebraciones –como la “*Fiesta de la Soberanía Patagónica*” (Carmen de Patagones), “*La fiesta del Mar y el Acampante*”, o la “*Fiesta del Río*” (Viedma)– las cuales se encuentran profundamente arraigadas en las raíces de los elementos que le dan identidad al lugar: El mar, la historia y el río.

FIGURA N° 9 - PRODUCTOS TURÍSTICOS COMARCALES (ACTUALES Y POTENCIALES)



Fuente: PEC; 2012

12.4.2-INFRAESTRUCTURA Y PLANTA TURÍSTICA

La planta turística comarcal encuentra su centro gravitatorio en Viedma (por su condición de capital) y en Bahía San Blas (por el nivel de desarrollo del destino). En lo que respecta a alojamiento, la región dispone de aproximadamente 11.780 plazas entre hoteles, residenciales u hospedajes, hostel, albergues, casas y departamentos, cabañas y camping (PEC; 2012). Del ese total, Bahía San Blas aporta unas 8.742 plazas, hecho que demuestra su perfil netamente turístico y su liderazgo en la región.

Por otro lado, en relación a la gastronomía, las ciudades ribereñas cuentan con una importante variedad de tipologías gastronómicas. En total, suman 78 establecimientos,



distribuidos entre restaurantes, parrillas, comidas rápidas, rotiserías, entre otros. Respecto de los medios de transporte disponibles, la comarca cuenta con tres modalidades: fluvial, aéreo y terrestre. Este último se compone de 17 empresas de larga distancia y 2 urbanas – interurbanas. En relación al transporte férreo, el estado rionegrino es propietario de la empresa Tren Patagónico S.A, encargada de gestionar el tren homónimo que une las ciudades de Viedma y San Carlos de Bariloche. Finalmente, Viedma dispone de un Aeropuerto (Gobernador Castello) en el que operan actualmente con dos empresas, Aerolíneas Argentinas y LAN.

Finalmente, la planta turística se compone de diferentes agencias de viajes y demás servicios de excursiones. La capital rionegrina reúne 11 Empresas de Viajes y Turismo, y Patagones solo una. Resulta importante señalar nuevamente el peso que tiene en este rubro San Blas, al contar con más de 30 prestadores de servicios de pesca embarcada y un promedio anual de 2.625 excursiones por temporada⁵¹.

12.4.3-PERFIL DEL VIAJERO

Para caracterizar el perfil del visitante se apeló a las estadísticas llevadas a cabo por los organismos municipales⁵². A modo de síntesis, se puede afirmar que el viajero “*tipo*” que llega a la Comarca, proviene del conurbano bonaerense, pernocta aproximadamente entre 1 y 2 noches, viaja durante los periodos de vacaciones escolares (marcada estacionalidad), está de paso hacia otras localidades (salvo por el caso de Bahía San Blas, elijen otros destinos finales de viaje), y se moviliza en vehículo particular con su grupo familiar.

El único destino de la comarca que posee un perfil diferenciado es Bahía San Blas. En este caso se trata por lo general de pescadores (familia o grupos) que viajan desde septiembre a marzo -según los periodos de pesca-, realizan sus viajes de forma recurrente (reincidencia), motivados por la pesca deportiva, y tienen como destino exclusivo esta villa.

⁵¹Según datos aportados por la Dirección de Turismo Municipal (2015).

⁵²Tanto en Viedma como en Patagones, la cualificación de los turistas es realizada en las oficinas de informes, mediante el registro sistemático de los visitantes en planillas confeccionadas para tal fin.



En cuanto al volumen de visitantes⁵³, y en base a los datos registrados en las oficinas de informes de Viedma, Carmen de Patagones y El Cóndor, llegan históricamente 10 mil visitantes -promedio- aproximadamente por temporada; mientras que en Bahía San Blas, el promedio anual es de aproximadamente 40 mil visitantes por temporada.

12.5-ORGANISMO INSTITUCIONAL DE TURISMO

El organigrama turístico de la Municipalidad de Patagones⁵⁴ se compone de una Dirección de Turismo, vinculada a la Subsecretaría de Desarrollo Económico, dependiente de la Secretaría de Gobierno del Partido. Por otro lado, en Viedma, la Subsecretaría de Turismo, se desprende de la Secretaría de Turismo, Cultura y Deporte, vinculada directamente con el Intendente Municipal.

En este aspecto, destaca la Subsecretaría de Viedma⁵⁵ por la presencia de una estructura orgánica con una eficiente división de tareas, comprendiendo dos áreas: la “*Dirección de Coordinación General de la Oferta Turística*” (a cargo de la Información Turística y Desarrollo de la Oferta) y la “*Dirección de turismo*” que nuclea el Departamento de Estadísticas y Promoción (PEC; 2012). En el caso de Patagones, la Dirección se subdivide en tres áreas distintas: Informes turísticos, área técnica y cuerpo de guardavidas.

En la Figura N° 10 se pueden apreciar las líneas estratégicas y objetivos definidos en ambas carteras de turismo.

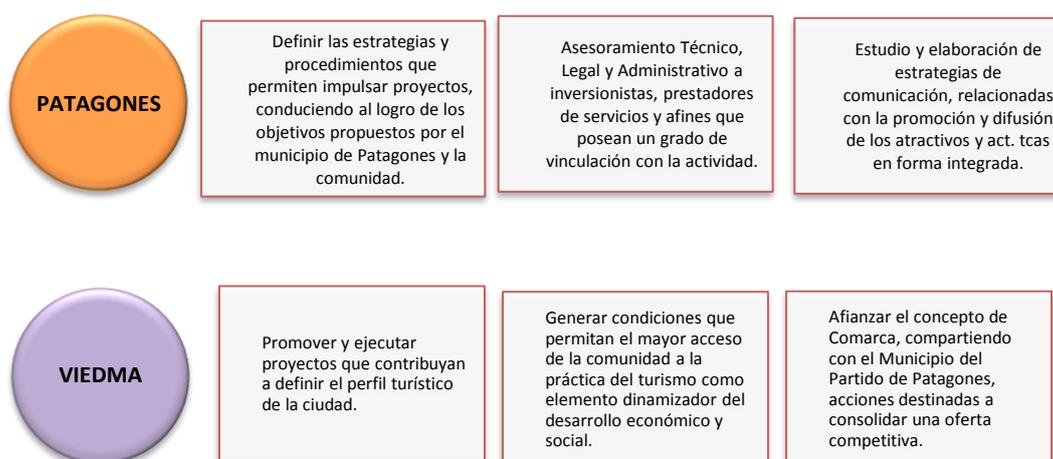
⁵³La existencia de inconsistencias en las metodologías y discrepancias en los criterios de recolección de datos entre ambos municipios (incluso entre destinos), genera una asimetría que puede reflejar algunas distorsiones. Por ello los valores expuestos se toman tentativamente y de forma aproximada.

⁵⁴Información disponible en la web municipal www.patagones.gov.ar

⁵⁵Portal oficial de la municipalidad de Viedma www.viedma.gov.ar



FIGURA N° 10- FUNCIONES DE CADA ÁREA



FUENTE: PEC; 2012

12.6 - Mapa de actores

Como se menciona anteriormente, la construcción del mapa de actores incluye a todos los agentes que forman parte del clúster turístico; es decir, aquellas personas pertenecientes a entidades intermedias y organismos gubernamentales (vinculados en forma directa o indirecta con el sector turístico); como así también a quienes hayan participado del proceso planificador, sean empresarios, comerciantes, profesionales, periodistas, etc., y que por su trayectoria o trabajo cotidiano juegan un rol importante en el devenir de la actividad.

En el caso de la Comarca Viedma Patagones, se mencionan a continuación aquellos grupos que tienen incidencia directa en el destino, como ser:

- Autoridades Municipales (Patagones-Viedma): Dirección de Turismo de Patagones, Subsecretaría de Turismo de Viedma, Delegaciones internas (Bahía San Blas, El Cóndor, etc.).
- Trabajadores del sector (informantes, guías, recepcionistas, medios de comunicación, etc.).
- Prestadores de servicios de alojamiento y de excursiones: Guías de turismo, locales de venta de artículos (regalerías).
- Empresas anexas: Productores agropecuarios, empresas de productos regionales, etc. Proprietarios de restaurantes, supermercados, estaciones de combustible, etc.



De igual forma también se consideraron aquellos agentes que de forma indirecta⁵⁶ se relacionan con el desarrollo turístico del destino, como ser: Ministerio de Turismo de la Nación, Subsecretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte de Río Negro, Universidades regionales y provinciales (Desde las cuales se realizaron trabajos de consultoría sobre el lugar, como ser Planes de Desarrollo Turístico, De manejo de la reserva, etc.), Organizaciones civiles (juntas vecinales, ONG´s, etc.).

12.7-LA PLANIFICACIÓN COMARCAL

12.7.1-PRIMEROS ANTECEDENTES

A nivel comarcal existen diferentes trabajos de investigación sobre el área. Estas publicaciones si bien no tienen la figura de un plan estratégico de desarrollo turístico, representan antecedentes importantes a considerar. Dentro de ellos destacan: el Plan de Valorización del Centro Histórico y del Patrimonio Cultural de Carmen de Patagones; el artículo *“Turismo y Desarrollo Local en la Comarca Viedma-Patagones”* (Elli y Otros; 2002), Estudios Socio-Ambientales de la Ruta Provincial N°1; Plan de Ordenamiento Territorial de la Costa Atlántica, y el Plan Estratégico Participativo de Desarrollo Turístico Sustentable del Partido de Patagones (Zingoni y otros; 2006). Este último trabajo, llevado a cabo por docentes investigadores de la UNS, fue el primer proceso de planificación formal y tradicional, que culminó con la elaboración de un Plan Turístico.

12.7.2-PLAN ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO DE DESARROLLO TURÍSTICO SUSTENTABLE DEL PARTIDO DE PATAGONES

Como se mencionó anteriormente, este documento fue el primer antecedente formal de planificación turística orientada a la gestión y desarrollo del turismo. Ergo resultó un proceso sumamente importante desde el punto de vista filosófico, político, y técnico-administrativo. Como sostiene Zingoni, director ejecutivo del proyecto, en su libro *“Gobernar la ciudad: Desarrollo local y políticas urbanas municipales”* (2015:234):

⁵⁶ Para estos casos solo se tomó en cuenta aquellos funcionarios que tuvieron alguna injerencia en el destino, por medio de la aplicación de algún programa, como por ejemplo el de “Pueblos Turísticos” por medio del Director de Turismo Comunitario de la Subsecretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires.



“La experiencia de Patagones nos permitió recorrer de una forma ajustada el tránsito de la formulación teórica al hecho concreto; también más específicamente, de lo académico a lo político administrativo, buscando la articulación con los agentes municipales y con los actores locales”

El Plan del partido fue elaborado en el año 2006, y estuvo a cargo de un equipo externo de consultores - docentes de la Universidad Nacional del Sur, bajo el auspicio y aval de la Fundación Carolina.

Su elaboración contó con una metodología participativa de trabajo que implicó la elaboración de talleres abiertos con la comunidad para definir diagnósticos y propuestas, tanto en Carmen de Patagones como Bahía San Blas. Estas instancias fueron fundamentales para determinar colectivamente factores propios del diagnóstico (los “sueños”, obstáculos, ideas-fuerza y problemas que luego se volcaron en una matriz FODA), las líneas estratégicas y el menú de propuestas. Como complemento de lo anterior, se realizaron entrevistas a actores claves, encuestas de opinión, reuniones con las aéreas municipales y sus equipos técnicos, entre otras.

Orgánicamente el plan turístico del partido contó con tres etapas secuenciales que forman parte de la nomenclatura ortodoxa de la planificación estratégica, como ser: elaboración de un marco conceptual, diagnósticos participativos (de base e integral), definición de lineamientos estratégicos, y por último, una cartera de propuestas vertebradas en programas y proyectos.

Los lineamientos estratégicos del documento fueron agrupados en dos grandes ejes con sus respectivos objetivos específicos y subprogramas. El primero estaba orientado a la conformación de productos turísticos, a partir de la puesta en valor de recursos naturales y culturales; y el segundo, al aumento de las capacidades de gestión local, basadas en la articulación público privada, a partir de instrumentos normativos-administrativos y del fortalecimiento del compromiso de la comunidad (Zingoni y otros;2006). Como se puede apreciar en la Tabla N°11, para cada programa se establecieron también subprogramas con proyectos de acción orientados por temáticas específicas (como ser frente fluvial, costa atlántica, ruta Nacional N° 3).



Tabla N°11 - PROPUESTAS PLAN TURISTICO DE PATAGONES

Programa A: Desarrollo de Productos Turísticos Competitivos
Sub-Programa a: Frente Fluvial
Proyecto 1: Planificación y gestión de la franja costera Proyecto 2: “ <i>Manos Maragatas</i> ” Proyecto 3: Taller de oficios de restauración Proyecto 4: Revitalización del Casco Histórico Proyecto 5: Mejor circulación en la costa Proyecto 6: Centro de interpretación temática Proyecto 7: Escuela de gastronomía local Proyecto 8: Micro-emprendimientos turísticos
Sub-Programa b: Costa Atlántica
Proyecto 9: Más infraestructuras en localidades balnearias Proyecto 10: Camino de acceso a San Blas Proyecto 11: Código de Ordenamiento Urbano de San Blas Proyecto 12: Camino-aventura entre la Villa Turística 7 de Marzo y San Blas Proyecto 13: Plan de manejo de la reserva San Blas Proyecto 14: Mejoras de infraestructuras náuticas Proyecto 15: Equipamientos turísticos para toda la familia Proyecto 16: Producción de ostras
Sub-Programa c: Ruta Nacional n° 3
Proyecto 17: Circuitos turísticos por localidad Proyecto 18: Fortalecimiento de las fiestas locales Proyecto 19: Asistencia al desarrollo de emprendimientos

Fuente: elaboración propia en base al Plan del Partido de Patagones (Zingoni y otros; 2006)

Por último, antes de las reflexiones finales del trabajo, el documento incluyó un abordaje de los recursos bajo la perspectiva de matrices- productos. Con base en lo anterior, es que se analizaron los atractivos actuales y potenciales del partido a fin de fomentar su fortalecimiento, rediseño y diversificación (Zingoni y otros; 2006:422). Las técnicas allí utilizadas sirvieron para categorizar negocios y determinar sus implicaciones en cuanto a la asignación de recursos. De esta forma se establecieron matrices: producto-



destino, producto-mercado, crecimiento-participación, atraktividad-competitividad, producto-proyecto; producto-inversión y, finalmente producto-actividades.

12.7.3-EL PLAN ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO DE DESARROLLO TURÍSTICO SUSTENTABLE VIEDMA PATAGONES (PEC)

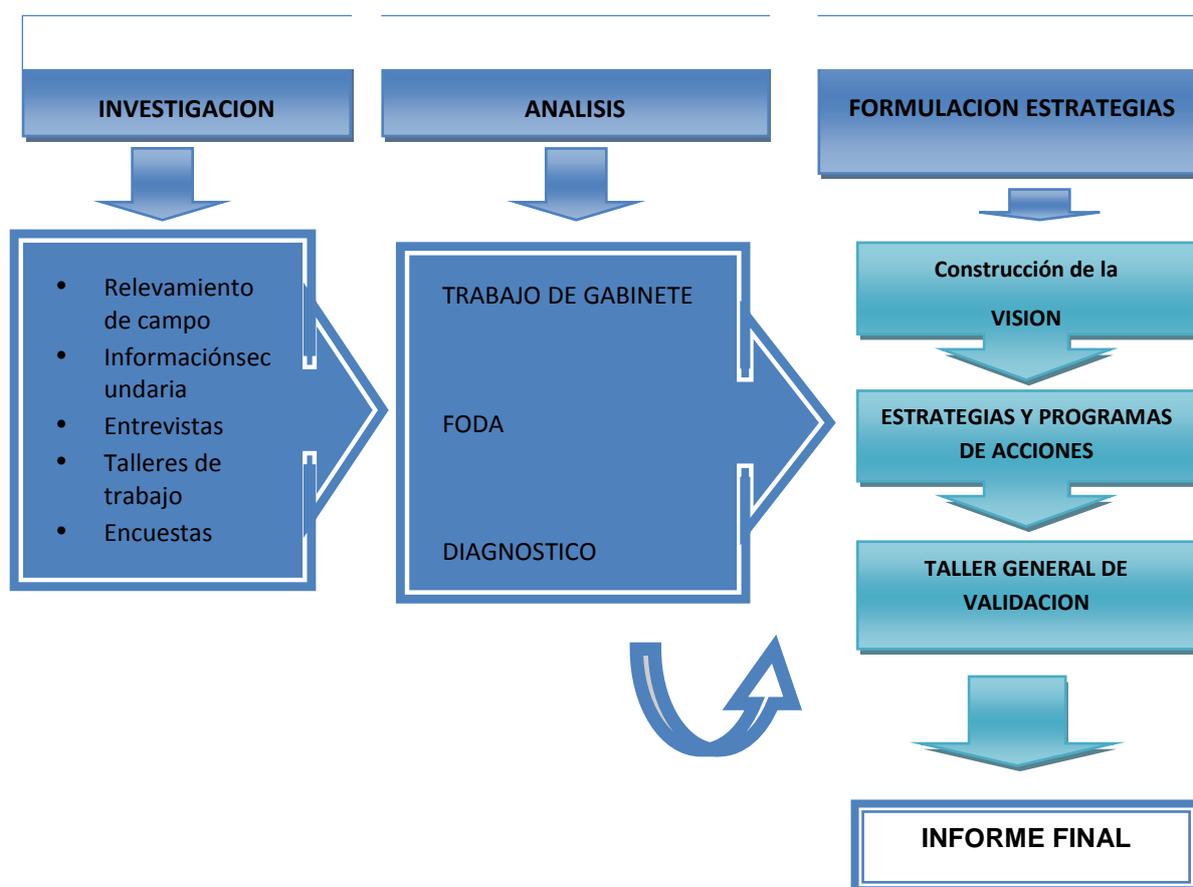
A nivel comarcal el único documento de planificación turística gubernamental que existe es el Plan Estratégico de desarrollo turístico elaborado en el año 2012 por la Fundación Americana para la Promoción del Desarrollo Sustentable y el Turismo (FUNDAMERICA), junto con los gobiernos de cada municipio. Este proceso guardó algunas sinonimias con el Plan del partido de Patagones, no solo en su formulación metodológica sino también en su concepción filosófica.

✓ ETAPAS Y COMPONENTES DEL PEC

En cuanto a su estructura orgánica, la formulación del PEC se basó en tres fases (ver Figura N° 11). Una primera etapa de investigación, donde se realizaron relevamientos de campo, recolección de información secundaria, encuestas, entrevistas, talleres, reuniones, foros, etc.; con el fin de analizar toda la información de base para el posterior diagnóstico. Luego de este último se generaron en espejo las líneas estratégicas (visión, misión, objetivos y estrategias), y por último, se confeccionó el marco propositivo del documento (programas, proyectos y acciones) necesario para alcanzar las premisas anteriores.



FIGURA N° 11- COMPONENTES DEL PEC



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A PEC; 2012

A lo largo de todo el proceso se realizaron diferentes talleres participativos en localidades como Bahía San Blas, Carmen de Patagones, Viedma, El Cóndor; tanto para la elaboración del diagnóstico (Construcción de la Matriz FODA), como para la definición de la VISIÓN (ver Figura N°12) y de las PROPUESTAS (ver Tabla N°11) Como complemento de lo anterior, se efectuaron también reuniones (foros de diálogos sectorial) con los equipos de turismo de cada municipio, con los concejos deliberantes, cámaras empresariales, entre otros.

En relación al diagnóstico participativo se indago sobre aspectos vinculados a las características generales del destino, composición de la oferta, perfil de la demanda, identificación de mercados, caracterización de la infraestructura y planta turística, el marco legal de la actividad, la composición de los organismos institucionales, el análisis del entorno, entre otros. Con ese material se elaboraron diferentes matrices FODA para sintetizar la situación competitiva de la Comarca y de cada uno de sus destinos.



FIGURA N° 12- VISION PEC

VISION TURÍSTICA CONSENSUADA DE LA COMARCA DE VIEDMA Y PATAGONES

“SER UN DESTINO TURÍSTICO SUSTENTABLE EN TODO SENTIDO, DONDE SE PROMUEVA EL TURISMO RESPONSABLE EN UN AMBIENTE SANO Y PROTEGIDO, CON UNA COMUNIDAD AMIGABLE Y ANFITRIONA, CUYA MARCA SEA RECONOCIDA EN LOS PRINCIPALES MERCADOS; CON UNA OFERTA COMARCAL DE CALIDAD, DIVERSIFICADA E INTEGRADA, BASANDO SUS RECURSOS EN LA NATURALEZA Y EN EL PATRIMONIO IDENTIFICADO CON LA HISTORIA DE LA PATAGONIA; Y DONDE SE GENEREN NEGOCIOS TURÍSTICOS PARA LOS EMPRENDEDORES LOCALES QUE REDUNDEN EN BENEFICIOS PARA TODA LA COMUNIDAD.”

Fuente: PEC; 2012

En una segunda etapa, se establecieron los lineamientos que dan respuesta integrada y vertebrada a la estrategia planteada para la Comarca con miras a 10 años. En tal sentido se establecieron 4 ejes estratégicos con sus respectivos objetivos. De esta forma, los ejes en conjunto configuran la “*agenda estratégica*” compuesta por las propuestas que responden a los objetivos estratégicos definidos anteriormente; y que buscan en última instancia cumplir con la VISION planteada (Figura N°12).

Finalmente se efectuó una priorización– tomando como criterios la importancia y factibilidad – y se identificaron 8 proyectos motores, entre las más de 200 propuestas realizadas (ver tabla N°11). Estos últimos fueron desarrollados con mayor rigor y nivel de detalle, y representan aquellos que generan por sí mismo desarrollo, que provocan o que inciden directamente en la atracción de demanda turística, y por lo tanto se convierten en una especie de “*proyectos locomotora*” (PEC; 2012:2016).

TABLA N°11 - PROYECTOS MOTORES PEC

- 1- Puesta en valor de la historia**
- 2- Revalorización de las márgenes ribereñas**
- 3- Gestión institucional integrada**
- 4- Plan de marketing**
- 5- Centro de congresos y eventos**
- 6- Estación náutica - puerto deportivo**
- 7- Centro de interpretación de avifauna en la costa y museo del mar**



8- Pista olímpica de canotaje

Fuente: Elaboración propia

Como corolario del documento se establecieron los lineamientos estratégicos de marketing, se elaboró un mapa de oportunidades de inversión turística y, finalmente, se procedió a realizar una síntesis de todo el trabajo, en la que se estableció la “*situación competitiva*” a partir de la identificación de las características diferenciales de la actividad.

12.7.4-PLANIFICACIÓN COMARCAL DURANTE LA ÚLTIMA GESTIÓN (2015-2019)

El último cambio de gobierno (2015-2019) generó en ambos distritos una renovación de las técnicas de planificación a nivel integral, es decir, de todo el órgano municipal. En el caso de Viedma, si bien las elecciones dieron continuidad al mismo gobierno, se comenzaron a incorporar algunas herramientas de planificación asociadas a la gestión que denotan una cierta apertura hacia la utilización de este tipo de técnicas. De esta forma, cada área del municipio tuvo que realizar un esquema de proyectos, con objetivos, metas, acciones, y herramientas de monitorización para darle seguimiento. Lo anterior se complementa en la práctica con reuniones mensuales y trimestrales en donde analizan el resultado de lo ejecutado, los impactos generados, el alcance de las metas, los efectos esperados y los problemas identificados (puntos de control a partir de la calendarización de acciones/actividades).

En el caso del Municipio de Patagones si bien la nueva gestión asumió sin un plan general de gobierno, la planificación se incorporó con gran énfasis al año de asumir las nuevas autoridades, y bajo una forma bastante ortodoxa. Lo anterior se logró a partir de la adhesión a un programa nacional llamado “Sistema de Innovación en Gestión” que fue puesto al servicio del municipio por el gobierno provincial. Este último se encargó de proporcionar una metodología y profesionales para encauzar el planeamiento. En sus primeras etapas el programa contó con la elaboración de un diagnóstico situacional y la definición de ejes estratégicos de acción. Estos últimos fijaron las prioridades del municipio de cara a los próximos 3 años. Del mismo se desprendieron programas y proyectos que cada área tuvo que preparar para sumar a la metodología que proponía el nuevo sistema.

La metodología de construcción se realizó en reuniones de gabinete ampliadas en donde todos los funcionarios, junto con el intendente, pudieron expresar sus opiniones para el armado de forma consensuada de cada esquema.



Luego de ello cada área, entre ellas la Dirección de Turismo, preparó libremente diferentes proyectos a ejecutar en el año calendario, siguiendo un esquema de planillas confeccionadas para tal fin. De esta forma se definieron acciones, calendarización de tareas, metas y objetivos, responsables, resultados esperados, entre otras.

Luego de ello el intendente municipal realizó una priorización de cada proyecto según su importancia y factibilidad (A+, A, B y C). Lo anterior no solo define las áreas de primera línea para el municipio, sino también su dinámica de seguimiento. Por ejemplo, para el control de los proyectos A+ y A (los más importantes) se realizan reuniones mensuales de gabinete ampliado, donde cada jefe de área debe exponer lo realizado a la fecha. En cambio, el resto de los proyectos se monitorean con una dinámica y periodicidad similar, pero con el secretario de gabinete y su equipo.

Como cierre de lo anterior es importante analizar entonces como los nuevos procesos de planificación a nivel general afectan diametralmente la forma de gestión de las áreas de turismo en cada municipio, incorporándolas bajo una dinámica de planeamiento particular que define y orienta su accionar.

13. ANÁLISIS DE ENCUESTAS A ACTORES

Como complemento de la información aportada por las fuentes secundarias, se procedió a la elaboración de 40 encuestas de opinión realizadas de forma online (ver anexo N°1). Los destinatarios fueron principalmente actores vinculados a la gestión turística (funcionarios) y técnicos, tanto del área de turismo como de otras vinculadas. La selección de cada informante se realizó en base a los organigramas de turismo en cada municipio y a los referentes a cargo de cada plan estratégico, priorizando así a aquellos actores que intervinieron antes, durante o después de los procesos de planeamiento.

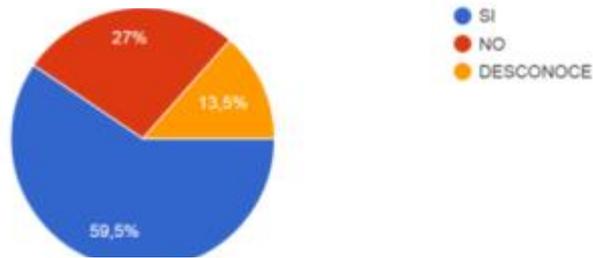
De igual forma y como complemento de lo anterior, los datos también contemplan la opinión de Directores y Secretarios de turismo de otros municipios, profesionales ministeriales, consultores y académicos; cuya opinión resulta determinante para conocer el estado del planeamiento más allá de los casos objetos de estudio.



Dentro del organismo que forma parte ¿existe algún área encargada de la planificación?

37 respuestas

Gráfico N° 1

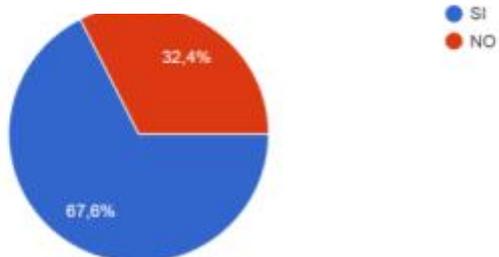


Fuente: Elaboración propia

En relación a la cartera de turismo ¿hay algún área encargada de planificar ?

37 respuestas

Gráfico N° 2



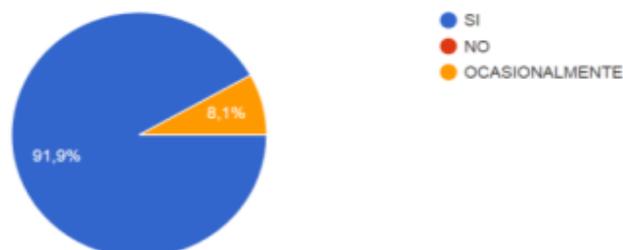
Fuente: Elaboración propia

Las primeras preguntas del cuestionario fueron introductorias del tema en cuestión, de modo tal que permitiesen conocer la situación de base desde la que se partía en cada caso. Como se puede apreciar en los gráficos N°1 y N°2, el 60% de los encuestados confirmó la existencia de un área a cargo de la planificación dentro del organismo del cual forma parte (municipio). A su vez de ese total casi el 70% manifestó disponer dentro del área de turismo de un sector a cargo del tema.

Gráfico N° 3

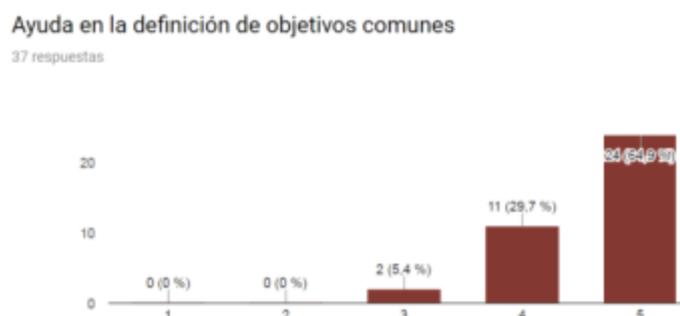
¿Considera que la planificación es un instrumento que puede realizar aportes substanciales a la gestión?

37 respuestas



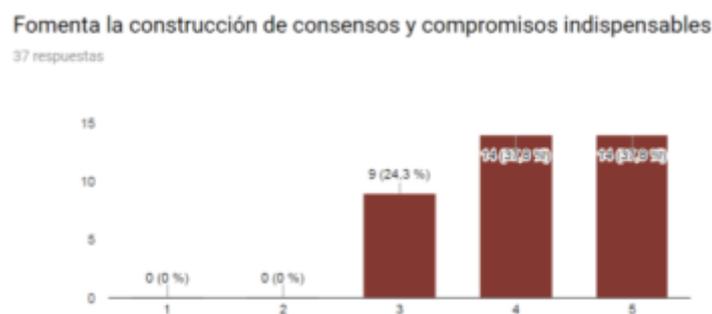
La tercera interrogante interpela diametralmente las primeras hipótesis de trabajo al indagar sobre la vinculación entre la gestión y el planeamiento. En tal sentido más del 90% reconoció el virtuosismo de este binomio (Gráfico N°3). Además, para indagar respecto de los principales aportes del proceso de planificación a la gestión se sugirieron 7 alternativas diferentes donde el encuestado tuvo que señalar el nivel de contribución de cada una (escala de 1 a 5). Los resultados se exponen en los siguientes gráficos.

Gráfico N° 4



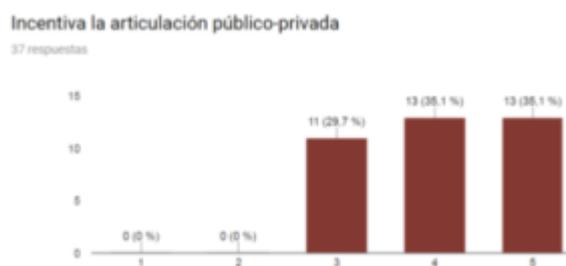
Fuente: Elaboración propia

Gráfico N° 5



Fuente: Elaboración propia

Gráfico N° 6



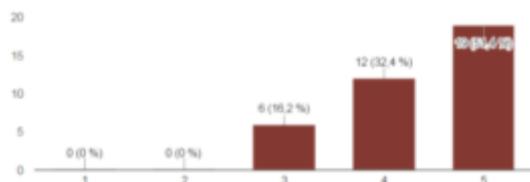
Fuente: Elaboración propia



Gráfico N° 7

Mejora la asignación de tareas, responsabilidades y obligaciones dentro del área

37 respuestas

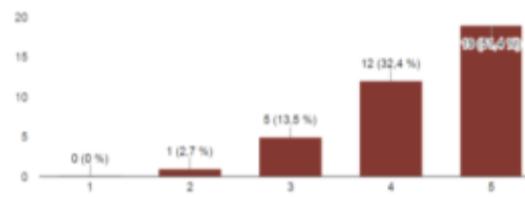


Fuente: Elaboración propia

Gráfico N° 8

Promueve el trabajo en equipo (intersectorial- interdisciplinario)

37 respuestas

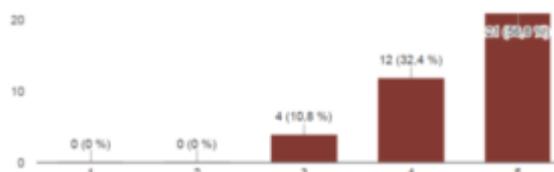


Fuente: Elaboración propia

Gráfico N°9

Facilita un mejor aprovechamiento de los recursos

37 respuestas

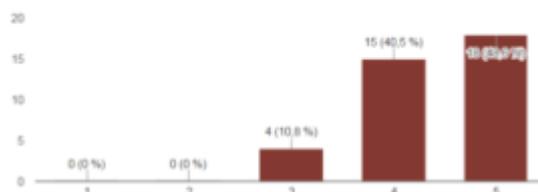


Fuente: Elaboración propia

Gráfico N° 10

Genera un mayor control y monitorización de las acciones que se están ejecutando

37 respuestas



Fuente: Elaboración propia

Luego de indagar sobre la importancia y necesidad de la planificación en la gestión, se buscó definir en qué aspectos el planeamiento tenía mayor incidencia sobre la materia. Como se observa en los gráficos anteriores (gráficos N°4 al N° 10), a nivel general, la mayoría de los actores otorgaron una alta valoración a la mayoría de los atributos sugeridos, destacando la definición de objetivos comunes (64% le dieron la máxima categoría) y la posibilidad de optimizar el uso de recursos (57%). Los factores que



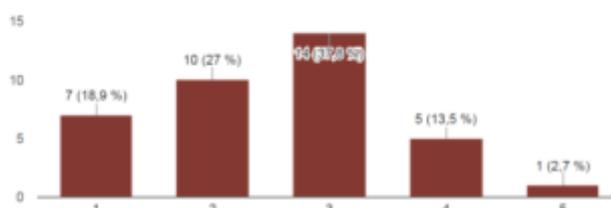
recibieron una valoración positiva, aunque más diluida, fueron la articulación pública privada y la construcción de consensos.

En oposición a lo anterior, al indagar sobre las principales desventajas de la planificación, el elemento más perjudicial señalado - en una escala de 1 a 5 - fue que resta tiempo a la gestión diaria y sus dificultades de implementación práctica. Otro elemento a destacar fue el consenso absoluto registrado respecto de la necesidad de planificar en turismo.

Gráfico N° 11

Resta tiempo imprescindible a la gestión diaria

37 respuestas

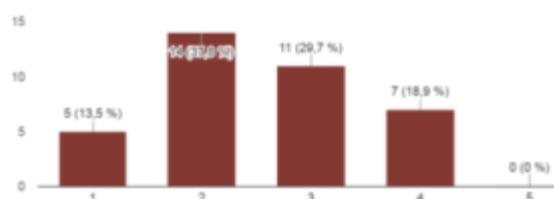


Fuente: Elaboración propia

Gráfico N° 12

Insume recursos (generalmente escasos)

37 respuestas

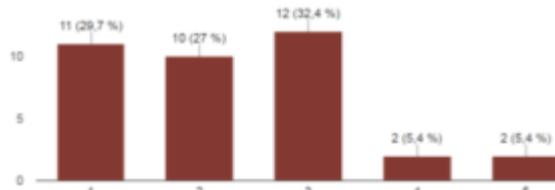


Fuente: Elaboración propia

Gráfico N° 13

No representa aportes novedosos, necesarios o substanciales

37 respuestas

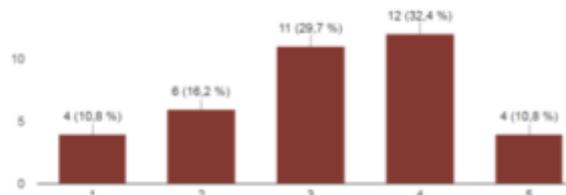


Fuente: Elaboración propia

Gráfico N° 14

Resulta difícil de llevar a la práctica

37 respuestas

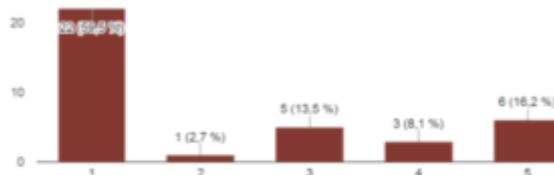


Fuente: Elaboración propia

Gráfico N° 15

No es necesario planificar en turismo

37 respuestas



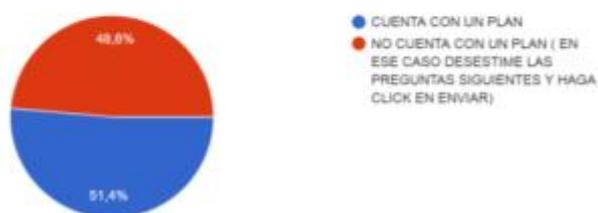
Fuente: Elaboración propia



Continuando con el cuestionario se profundizó con un mayor enfoque respecto de la existencia en concreto de planes estratégicos, dejando de lado ahora el gran paraguas de la “*planificación*” como proceso. En tal sentido, como se aprecia en el Gráfico N°16, la mitad de los encuestados sostuvo no disponer de un plan estratégico (48,9%). Sin embargo, de ese total casi la totalidad (96% restante) manifestó que el documento elaborado orientaba la gestión.

Gráfico N° 16

El "Plan" (estratégico, rector, maestro, de desarrollo, de gestión, etc.) es uno de los productos más acabados del proceso de planificación. Señale según corresponda:
37 respuestas



Fuente: Elaboración propia

Gráfico N° 17

Considera al plan una herramienta orientadora de la gestión en el destino?
27 respuestas



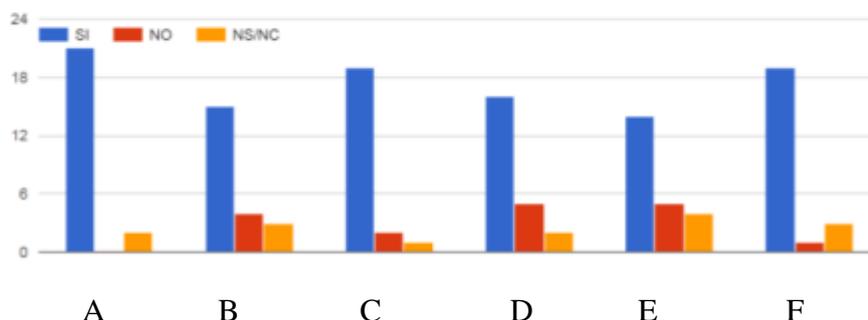
Fuente: Elaboración propia

Luego de identificar, según cada caso la existencia de planes, se solicitó a quienes lo tuvieran la determinación de los principales aportes que el documento había generado a la gestión. Para ello se plantearon una serie de atributos donde cada encuestado debió señalar negativa o positivamente cada variable. Los valores arrojados se condicen con los del proceso de planificación, destacando con una alta valoración la definición de objetivos comunes (56%), el trabajo en equipo (51%), y la asignación de tareas, responsabilidad y obligaciones (49%).



Gráfico N° 18

En caso afirmativo ¿Cuáles han sido los principales aportes del plan a la gestión?



Fuente: Elaboración propia

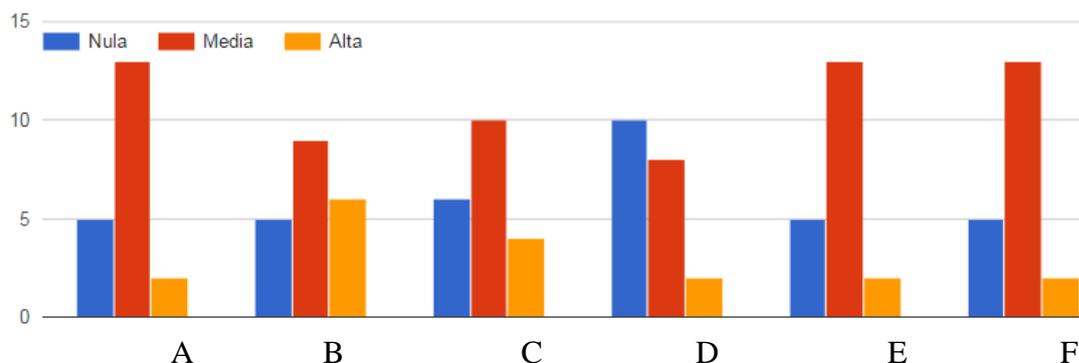
Referencias	
A	Ayuda en la definición de objetivos comunes
B	Construcción de consensos
C	Fomento del trabajo en equipo
D	Articulación pública-privada
E	Utilización eficiente de los recursos
F	Asignación de tareas, responsabilidades y obligaciones

En la pregunta siguiente se trató de llenar uno de los ejes principales de la investigación, que se relaciona directamente con el objetivo general y la problemática identificada al comienzo. Para ello se sometió al análisis de determinadas variables que pueden atentar contra el proceso. En relación a ello se definió una valoración (alta – media – baja) respecto de una serie de factores, generalmente presentes en todo proceso de planeamiento (ver gráfico N°19). Las variables que destacaron -pero bajo una valoración “media”- fueron: las exigencias propias de la gestión diaria (65%), el involucramiento de los actores locales (65%) y la débil legitimidad social del plan (65%).



Gráfico N° 19

Por el contrario y según corresponda, pondere la incidencia de los siguientes factores sobre el proceso de "implementación" del plan



Fuente: Elaboración propia

Referencias	
A	Exigencias de la gestión diaria
B	Déficit de presupuesto o acceso a financiación
C	Inconsistencias en las propuestas
D	Ausencia de una visión compartida y consensuada
E	Débil involucramiento de los actores locales
F	Endeble legitimidad social del plan

Gráfico N° 20

Según su criterio ¿Qué porcentaje de implementación del plan se ha logrado? Aprox.

23 respuestas

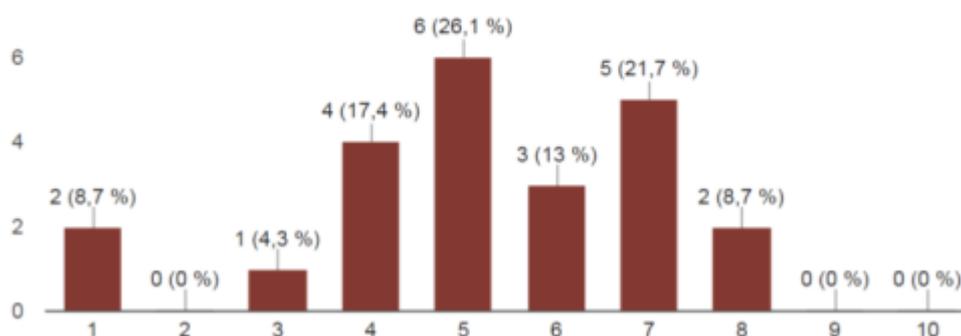
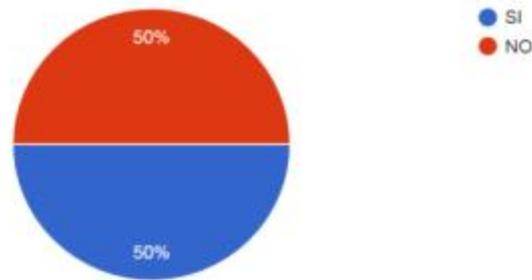


Gráfico N° 21

¿Trabaja a nivel operativo (corto plazo) con algún esquema anual que organice y determine la implementación el plan?

24 respuestas



Fuente: Elaboración propia

Por último, se indagó sobre aquellas variables prácticas del proceso de planeamiento que resultan claves para analizar los resultados arrojados y conocer la dinámica de operativización del modelo. Con miras a ello se indagó sobre el porcentaje estimado de ejecución de lo planeado, y sobre utilización de herramientas de ejecución. Respecto de esto último solo la mitad manifestó utilizarlas.



-ETAPA DE DIAGNÓSTICO-

Con base en el análisis anterior se procede ahora a esbozar un breve cuadro situacional y de diagnóstico acerca de los procesos de planificación implementados en los destinos objetos de estudio.

Las líneas precedentes se han desarrollado a partir de una rigurosa exploración del material, recopilado a través de diferentes fuentes de información. Los insumos de carácter primario se desprenden tanto de entrevistas personales a actores clave como de las encuestas expuestas en el apartado anterior. Por otro lado, las fuentes secundarias comprendieron el material aportado por las oficinas de turismo municipales y otros antecedentes (investigaciones, estudios, planes, etc.).

14-DIAGNÓSTICO ENCUESTA A ACTORES

A partir de los datos estadísticos tabulados anteriormente se puede afirmar que casi el 40% de los encuestados no tiene orgánicamente un área a cargo de la planificación. Sin embargo, en lo que respecta a las carteras de turismo más del 70% de los encuestados manifestó disponer de un subsector a cargo del planeamiento.

El alto nivel de valoración dado a la planificación como instrumento (más del 90% de los encuestados) no se condice con la existencia efectiva de planes (solo el 50%). Este escenario sugiere dos alternativas para la reflexión. En primer lugar, el eventual interés de la planificación turística, no como un instrumento, sino como declamaciones, sujetas muchas veces a las demagogias de los gobernantes de turno. Si el turismo es una palabra “*políticamente correcta*”, la planificación del turismo resulta “*correctísima*” (más aún si al binomio anterior se suma el término “*sustentable*”). Es por eso que desde el discurso se sobrevalora a la planificación. La otra alternativa puede ser el predominio de un planeamiento no formal y por fuera de los límites de un plan. Asimismo y pese lo anterior, más del 95% sostuvo que el plan era un instrumento que orientaba la gestión y política turística.

En cuanto a los niveles de implementación de lo planificado, la mayoría de los encuestados manifestó llevar concretados alrededor de la mitad de los proyectos. En relación a esto último, resulta interesante señalar que solo la mitad contaba con instrumentos de operativización de los planes (planes anuales, organismos sui generis, grupos de técnicos ad hoc, agendas de encuentros, etc.).



Al indagar respecto de las contribuciones de la planificación en la gestión, destacaron la posibilidad de definición de objetivos comunes, el fomento de consensos y el trabajo en equipo. Esto posicionaría al proceso de planeamiento como un terreno sumamente fértil para fomentar la concatenación y comunión de los actores. En menor grado de importancia mencionaron el aprovechamiento de los recursos, la asignación de tareas y el seguimiento de las acciones. Lo anterior hace pensar a la planificación como una herramienta que contribuye a la eficacia, eficiencia y efectividad.

En otro orden de ideas destacó como debilidad del proceso las urgencias diarias de la gestión y las dificultades para llevarlo a la práctica. Esto resulta el denominador común de la mayoría de los gobiernos municipales, donde el trabajo implica una lucha “*cuero a cuero*”, en donde lo normal es que prime lo urgente ante lo importante.

15-CUADRO DE DIAGNÓSTICO

Con base en el análisis anterior se elaboró un cuadro situacional que expone de forma sinóptica los conflictos y potencialidades identificadas durante el proceso de planeamiento. Esta matriz permite resaltar las fortalezas y las debilidades, y compararlas de manera objetiva y realista, con las oportunidades y amenazas detectadas. Es por ello que resulta una herramienta muy útil como primer tamiz de la información, al permitir detectar algunos elementos sobre los que se pondrá el foco en el desarrollo posterior de la investigación, es decir, al proponer un marco de directrices para la mejora.

Con base en lo antedicho el siguiente esquema es una síntesis que representa los factores más relevantes identificados durante la etapa de diagnóstico y que se explayaran luego con mayor profundidad y nivel de detalle.



TABLA N° 11 -DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DE MALARGÜE

Conflictos	Potencialidades
Débil involucramiento del sector privado.	Definición del turismo como política de estado y como eje del desarrollo de la comuna.
Falta de articulación público privada.	Elevado volumen de regalías y coparticipación que favoreció la realización de importantes obras públicas (ejecución de acciones).
Falta de arquetipos que permitan atenuar las exigencias diarias de la gestión.	El planeamiento se origina como un mecanismo para conducir el nuevo modelo de desarrollo local.
Dificultad para disponer de fondos públicos para la gestión.	La falta de recursos alternativos favorece el posicionamiento del turismo como eje del desarrollo.
Dificultad para implementar los instrumentos de seguimiento y ejecución del plan.	Existencia de un plan estratégico municipal contenedor de un programa a fin a la actividad.
El turismo es una actividad de notable crecimiento pero aún emergente⁵⁷ en base a llegadas, gasto medio, estadía, oferta de servicios, etc.	Consolidación de un proceso sostenido de planificación turística (PLAN + ACTUALIZACION).
Exigencias generalizadas de mayor transparencia y participación ciudadana en la gestión de los destinos.	Existencia de profesionales a cargo del proceso.
Crecimiento a nivel mundial de las exigencias del turista debido a un mayor grado de conocimiento y de experiencia.	Presencia de organismos a cargo de la implementación del plan turístico (Mesa de Concertación de Políticas Turísticas y Junta promotora del PEM).
Tendencias generales hacia una mayor	Fuerte institucionalidad y de espacios para la

⁵⁷ A excepción del complejo Las Leñas.



profesionalización en la gestión y de resultados concretos de gobierno.	participación.
La necesidad de una mayor eficacia y eficiencia en el uso de fondos públicos.	Herramientas de marketing del plan.
Inexistencia de esquemas anuales asociados al plan estratégico que otorguen operatividad al documento.	Disponibilidad de antecedentes sólidos en materia de planificación.
	La certeza mayoritaria de que el plan turístico es una herramienta útil para orientar la gestión del destino.
	El consenso mayoritario registrado respecto de la necesidad de planificar en turismo.

Fuente: Elaboración propia

Tabla N° 12 - DIAGNÓSTICO SITUACIONAL VIEDMA PATAGONES

Conflictos	Potencialidades
Débil posicionamiento del turismo como política de estado y como propuesta complementaria para el desarrollo.	El hecho de ser un destino nuevo ofrece la posibilidad de poder planificar su desarrollo.
Déficit de fondos municipales para la implementación de los proyectos.	Existencia de antecedentes de rigor científico técnico en planificación turística.
Inexistencia de planes estratégicos a niveles municipales o de gobierno⁵⁸.	Existencia de un área a cargo de la planificación en la Subsecretaría de Viedma.
Bajo nivel de credibilidad respecto de la planificación como instrumento de gestión.	Existencia de un código de ordenamiento urbano, tanto en Patagones como en Viedma.
Falta de organización y estructuras acordadas para acompañar la implementación del	Existencia de profesionales tanto en el sector público como en el privado.

⁵⁸ En tal sentido el municipio de Viedma trabaja de forma interna con un esquema metodológico de trabajo por objetivos y monitoreo de las acciones.



plan.	
Exigencias diarias de la gestión pública (lo urgente relega a lo importante).	Disponibilidad de un potencial suficiente como para justificar un plan de desarrollo o dinamización de la actividad.
Débil involucramiento de los sectores durante el proceso de implementación y de creación (talleres).	Tendencias generales hacia una mayor profesionalización, eficacia y eficiencia en el uso de fondos públicos, transparencia y participación ciudadana en la gestión de los destinos.
Falta de institucionalidad y representatividad del sector.	La certeza mayoritaria de que el plan turístico es una herramienta útil para orientar la gestión del destino.
El turismo es una actividad emergente⁵⁹.	
Diferencias político administrativas por representar dos provincias diferentes.	
El planeamiento turístico surge a raíz de oportunidades coyunturales de asistencia externa y no de un pedido genuino de los actores locales.	
Crecimiento a nivel mundial de las exigencias del turista debido a un mayor grado de conocimiento y de experiencia.	
Inexistencia de esquemas anuales asociados al plan estratégico que otorguen operatividad al documento.	

Fuente: Elaboración propia

⁵⁹A excepción de Bahía San Blas y El Cóndor.



16-DIAGNÓSTICO SITUACIONAL

Luego de presentado el cuadro de diagnóstico, resulta oportuno empezar a esbozar algunas líneas que permitan aportar una mayor reflexión crítica sobre la cuestión. Para ello se pone el foco en las diferencias identificadas en cada proceso de planeamiento, en sus fortalezas y debilidades, en las herramientas aplicadas en cada caso, en las concepciones metodológicas, en los resultados arrojados, entre otras.

Con un anclaje en lo anterior se enumeran a continuación -por orden de importancia- los factores que a criterio del investigador tuvieron mayor incidencia en los resultados de cada caso.

En primer lugar, resulta taxativo mencionar el rol asimétrico que se le ha dado al turismo en las políticas de gobierno. En este sentido, la realidad empírica y el material recopilado posicionan a Malargüe como un caso prácticamente paradigmático. Para poder entenderlo resulta conveniente retrotraerse al contexto de crisis estructural, social y económica en el que surge el primer plan de turismo. Fue allí cuando la coyuntura del momento y la inminente caducidad del modelo extractivo, jugaron un rol determinante en la decisión del gobierno Malargüino de apostar por el turismo como el nuevo eje del desarrollo. De esta forma, desde el estado se forjó una firme convicción por posicionar a la actividad como el “*alma madre*” del crecimiento, dándole legitimidad y jerarquía como “*política de estado*”. En este contexto la planificación turística actuó como el proceso metodológico conductor de la gestión que respaldaba esa decisión política.

En segundo lugar, otro hecho diferencial que generó en Malargüe un mayor impulso al sector fue la disponibilidad de recursos devengados de las regalías hidrocarburíferas y de la alta coparticipación, hecho central en el proceso de crecimiento turístico. De esta forma, la jerarquía institucional sumada a los recursos para gestionar, le dieron al departamento un impulso turístico destacable, y esto se volcó en importantes obras públicas vinculadas al equipamiento e instalaciones, las cuales sumaron atractivos hasta el momento inexistentes (por ejemplo, el planetario o el centro de convenciones). Además, se generaron inversiones complementarias como parques, plazas, paseos, señalización, informadores turísticos, caminos, etc. Todo esto no hizo más que sumar valor, competitividad y atractivo al departamento mendocino.

Desde esta perspectiva, el caso de la comarca Viedma Patagones proyecta una realidad muy distinta. La relativa estabilidad económica y social de la región gracias al peso del



sector de servicios - por la condición de capital provincial de Río Negro- y de la actividad agrícola ganadera como motor del interior –Patagones-, mantuvo el *status quo* impidiendo una situación de crisis tal que obligue a la comunidad a replantear sus ejes de desarrollo.

De todas formas, lo anterior no niega que se hayan realizado esfuerzos concretos por buscar sectores complementarios para el desarrollo como ser industriales, terciarios, entre otros. Fue justamente en base a esta última concepción que se entendió siempre al turismo; es decir, como una actividad de gran potencial y perspectivas, aunque incipiente en cuanto a su peso relativo. Por ello desempeñó, en el mejor de los casos, una función asistencial de las actividades principales.

Por ello se puede afirmar que es evidente como el contexto de la planificación (económico, político y social) y la disponibilidad de recursos genuinos para gestionar, resultan determinantes de la forma e ímpetu que tome el planeamiento. Se aprecia claramente entonces la necesidad primordial de generar un entorno adecuado y de dotar al proceso de recursos genuinos para que el plan trascienda el plano de las voluntades.

En tercer lugar, otro elemento que merece la pena destacar refiere al rol que se le ha dado a la planificación como instrumento vertebrador de la gestión del desarrollo turístico. En el departamento de Malargüe, la elaboración de un plan turístico como primera medida y la existencia de un posterior plan estratégico integral municipal, denota a las claras la centralidad que el gobierno le quiso dar al planeamiento como modelo durante los últimos 20 años. “*Ningún gobierno puede ser superior a la calidad de su plan de gobierno, de ahí para abajo*”, afirmaba Matus (1987:89).

La realidad es que en Malargüe se dio la conjunción de una política de estado y un sólido proceso planificador global, el PEM, que funcionó como eje rector del proceso de desarrollo, y nunca dejó de posicionar al turismo como epicentro del fenómeno. Lo anterior permitió una simbiosis armónica y total entre la voluntad política del plan municipal y el plan turístico.

Por el contrario, al momento de buscar antecedentes concretos en materia de planificación de la Comarca, se observa una menor *expertise* sobre el tema de los gobiernos de turno, al menos en lo que a turismo refiere. En la mayoría de los casos se trató de un proceso informal o interno de construcción, pero que no tomó formalmente la



estructura de un plan propiamente. De este modo, la trayectoria del departamento mendocino logra eclipsar parcialmente los antecedentes Comarcales.

Sin embargo, han existido en la región algunos productos bien intencionados y logrados dentro de los que destacan por ejemplo el “*Plan Estratégico Participativo de desarrollo turístico Sustentable del partido de Patagones*” (Zingoni y otros; 2007). Un producto sumamente fértil en materia propositiva, con un alto rigor técnico-científico y con niveles de excelencia en lo que respecta a la formación de los profesionales a cargo. Este trabajo marco un precedente en materia de planificación turística en el partido, al menos desde el punto de vista teórico filosófico.

Sin embargo, hay que reconocer también que en la praxis el plan tuvo exiguos resultados como herramienta orientadora de la gestión. A 10 años de la presentación del documento, quien fuera el director del proyecto, José Zingoni (2015:324), deja abierta una pregunta clave para todo el proceso: “¿en cuánto sirvió el plan de turismo al desarrollo local?”. Intentando esbozar algunas respuestas, es oportuno decir que como instrumento de gobierno el plan tuvo poca incidencia. Una de sus principales falencias quizás haya sido la falta de involucramiento local en su implementación, de operatividad práctica, de impulso general a la actividad - y al plan - desde el órgano municipal, y de una visión integral que permitiese esa necesaria “*perspectiva comarcal*” (sin la cual se aborda parcialmente el destino).

Siguiendo esta línea, también resulta oportuno señalar como antecedente al “*Plan estratégico y participativo de desarrollo turístico Comarca Viedma Patagones*” (Rodríguez y otros; 2012), el cual dispone de similares atributos a los mencionados antes para el partido de Patagones. Es así que, aunque con una perspectiva más integral del territorio, termina adoleciendo de los mismos problemas y arrojando similares resultados.

A pesar de lo anterior otro elemento de análisis que resulta central deviene de los “*brotos*” de planificación que surgieron en las gestiones actuales de los gobiernos de Viedma y Patagones. En el caso de este último se logró afianzar una herramienta de planeamiento que lleva ya un año de utilización y que continúa con una vigencia incuestionable. Esta dinámica de trabajo se gestó a pesar de la falta de experiencia y formación específica en la materia del equipo de gobierno, por lo cual el asesoramiento externo resultó determinante. Por otro lado, es importante decir que la orientación que se le dio al proceso fue netamente operativa, dándole aplicabilidad y prioridad absoluta a la



concreción y seguimiento de las acciones cotidianas de cada área, y no tanto a las etapas previas del proceso (análisis, diagnóstico, diseño estratégico, etc.).

De igual forma, otro factor importantísimo para darle sostenibilidad y legitimidad al proceso de planeamiento en Patagones fue que emerge de un pedido concreto y categórico del intendente municipal a sus funcionarios. De esta forma se aprecian, además de los factores mencionados hasta el momento, otros que resultan determinantes del éxito como ser el surgimiento a partir de una necesidad sentida de ordenar y controlar la gestión de gobierno, el pragmatismo necesario del proceso, y por último, el convencimiento de la máxima autoridad municipal.

Continuando con el diagnóstico y siguiendo la línea argumental anterior, en cuarto lugar, resulta interesante destacar el impulso dado por los agentes locales a la etapa de implementación del plan estratégico. En Malargüe, se aprecia una mayor confianza y ductilidad hecho que se vio reflejado por ejemplo en la creación de organismos ad-hoc para enfrentar la fase más difícil del planeamiento: la de pasar del “*deber ser*” al “*ser*”. Fue así que se cristalizó un liderazgo conductor del proceso en la “*Junta Promotora*” (presidida por el intendente), equipos técnicos profesionales *ad-hoc*, en el surgimiento de un “*Mesa de Concertación de Políticas Turísticas*”, y demás ámbitos de participación comunitaria.

Estas herramientas dieron un enfoque práctico al plan dotándolo de mecanismos de monitoreo y coordinación para su ejecución/seguimiento, división estratégica de funciones y responsables según cada proyecto, de un sistema de indicadores de eficacia, con un programa calendarizado de reuniones y encuentros estipulados anualmente. En este sentido, se puede decir que existió un mayor impulso sobre la etapa de implementación del plan a diferencia de las experiencias comarcales.

En quinto lugar y ya de forma indirecta, incidieron en los resultados del planeamiento otros factores como el marketing (comunicación y propaganda) y el esquema institucional vigente en cada destino. En relación a esto último, en Malargüe se aprecia un mapa más consolidado y diverso de agentes que permitió una mayor articulación, sinergia y trabajo en conjunto entre los sectores públicos, privados y de la sociedad civil. Verbigracia: la existencia de una Cámara de Comercio y Afines con su específica de Turismo, de una Asociación Malargüina de Turismo (AMATUR), la Cámara de Hoteleros y Gastronómicos, la Asociación de Guías de Turismo Malargüe, FUDEPEM (Fundación Para el Desarrollo Empresarial de Malargüe), la Cámara de Hoteleros y Gastronómicos y



Afines de Malargüe, entre otras. Como contrapartida en el caso patagónico destacan solamente la Cámara de Comercio de Viedma (con una residual incidencia turística) y el buró para la promoción Tur Viedma Patagones (actualmente desarticulado).

Por otro lado, y como contracara de todo lo mencionado hasta el momento, es posible trazar también algunas analogías entre los dos casos analizados respecto del proceso de planeamiento. En este sentido, destaca la elaboración concatenada y secuencial de etapas similares desde lo metodológico (fase de diagnóstico, diseño estratégico y marco propositivo), la sustentabilidad como principio rector y el enfoque netamente participativo vigente durante todo el proceso.

Se puede afirmar entonces, que bajo el prisma filosófico, técnico y metodológico, los procesos de planeamiento en Malargüe y en la Comarca Viedma Patagones se realizaron con considerable experticia (experiencia y formación técnica), cumplimentando teóricamente todas las instancias formales del planeamiento ortodoxo.

Sin embargo, resulta oportuno poner el foco sobre los disímiles resultados arrojados en la praxis según cada caso, en base a los objetivos y metas trazados en sus planes.

De esta forma, como sostiene en la última actualización del PEM (2010:45), luego de transcurridos 10 años del plan de Malargüe los resultados fueron muy positivos, destacando el posicionamiento como destino turístico provincial, al mejoramiento de la calidad de los servicios, su capacidad hotelera, y la inversión pública en infraestructura y equipamiento. Asimismo, como contracara de lo anterior continúan vigente algunos reclamos como ser la participación y compromiso del sector privado, la diversificación de la oferta, la marcada estacionalidad, la falta de conectividad, la capacitación, la acotada asignación presupuestaria de los organismos oficiales de turismo, entre otras.

En relación a los dos planes turísticos vigentes en Viedma Patagones - el plan comarcal realizado en 2012 y el del partido que data del 2007 –es cierto que también se han logrado importantes avances, principalmente en lo que respecta a la obra pública. Sin embargo, la mayoría de estas acciones se realizaron fuera de los términos de referencia delineados en el plan. Se han plasmado durante los últimos 10 años una gran cantidad de proyectos que -sin bien no resultan de corte netamente turístico- han mejorado la calidad de los espacios públicos - en materia de infraestructura, equipamiento e instalaciones- y por consiguiente aumentaron la competitividad del destino.



Sin embargo, existen reclamos estructurales que se mantienen estoicos desde hace décadas en campos vinculados con: la puesta en valor de los atractivos, la radicación de inversiones, la promoción y el marketing, la fiscalización y regulación de los prestadores, la diversidad hotelera y de actividades recreativas, el desarrollo del turismo receptivo, el déficit de fondos públicos para la gestión, la articulación público – privada, la necesidad de una mayor conectividad, la marcada estacionalidad, entre otros.

Los problemas mencionados sin lugar a dudas proyectan aristas que se tienen que abordar desde la gestión para encontrar respuestas concretas. En ello, la planificación como instrumento de gobierno resulta determinante si se quiere enfocar cada tema con la rigurosidad técnica que amerita.

Como última reflexión, es taxativo señalar que hasta el momento los planes estratégicos como herramientas de gestión y eje rector de la política turística no han tenido prácticamente injerencia en la comarca Viedma Patagones. A diferencia de Malargüe, el proceso de gobierno⁶⁰ se ejerció, *grosso modo*, en base a la experiencia personal, el raciocinio y sentido común, según las oportunidades y exigencias devenidas de la propia coyuntura. Como sostiene Durán Barba y Nieto (2017:98)⁶¹, la realidad es que en los manejos de poder hay más de improvisación y pasiones personales superficiales que de planes estratégicamente organizados.

Sin dudas como se pudo apreciar en las líneas precedentes, los dos casos estudiados arrojan fuertes contrastes en cada una de las variantes mencionadas. Estas diferencias son importantes porque aportan material de gran utilidad para identificar cuáles son las coordenadas sobre las que debe actuar el andamiaje estatal de los destinos para la concreción efectiva de planes en el territorio. Algunas de ellas se refieren por ejemplo al hecho de contar con una decidida voluntad política de los máximos responsables municipales, a la inserción del plan turístico en el corazón de la estructura del gobierno, al contexto político, social y económico sobre el que opere, a disponer de recursos genuinos para cristalizar su accionar, a contar con un entramado sólido de instituciones y actores locales, a generar documentos pragmáticos y operativos, a generar una

⁶¹ Durán Barba J. y Nieto S. (2017) *“La política en el siglo XXI: Arte, mito o ciencia”*. 2º Edición CABA. DEBATE.



comunicación y sensibilización del proceso en la comuna, y sobre todo, a contar con liderazgos conductores que logren empoderar al planeamiento como modelo de gerenciamiento.

Este último factor, representa quizás uno de los atributos más importantes, y que deviene de entender la necesidad de contar con un líder quien actúa como la fuerza motriz necesaria para legitimar y mover los engranajes del planeamiento. En el caso de Malargüe la transformación se dio a partir del ex Intendente Celso Jaque⁶². En Patagones en cambio, y a una escala mucho menor, durante los dos últimos años la nueva planificación interna de la gestión municipal se pudo cristalizar a partir de la figura del intendente José Zara.

⁶²Celso Jaque desempeño durante los últimos 15 años diferentes cargos públicos como ser diputado provincial, Intendente de Malargüe (durante dos períodos consecutivos), senador nacional, gobernador de Mendoza y embajador argentino en Colombia.



CAPÍTULO IV

17- MARCO PROPOSITIVO

En base a los términos de referencia de la presente investigación y al diagnóstico efectuado, se desarrollan algunas directrices que buscan sumar esfuerzos para mejorar los modelos de planificación o bien para su renovación a partir de nuevos paradigmas. Lejos de buscar un tenor prescriptivo, tales consideraciones pretenden aportar un dejo de nitidez al nebuloso, variante y complejo proceso de planeamiento como instrumento de la gestión turística.

En este marco resulta meridional reafirmar la inexistencia de fórmulas mágicas y universales de planeamiento que definan los pasos correctos para llegar al éxito. Hablar de recetas utópicas sería forjar un ideal quimérico entorno al proceso, alejándose por completo de los fines que persigue esta investigación. Las fórmulas estructuradas quedan relegadas así al campo de las utopías, máxime cuando se trabaja en el campo de las ciencias sociales, donde lo único constante es el cambio, y donde existen diversidad de criterios, fuerzas incontrolables y luchas permanentes de poder.

Por ende, en todo planeamiento el riesgo al fracaso no solo tendrá entidad, sino que estará siempre latente. De hecho, los procesos de planificación estratégica en ciudades pueden fallar y no dar nunca definitivamente con el destino buscado (Capece y Bolonini; 2002). Si esbozamos un *racconto* de los procesos ejecutados a nivel nacional, quienes lograron con éxito llegar a buen puerto no deben de sumar más de un dígito.

Expuestas las aclaraciones anteriores se procede ahora a mencionar una serie de recomendaciones que buscan capitalizar potencialidades y atenuar debilidades de la planificación; a fin de ayudar a los actores a navegar con instrumentos más certeros que permitan enfrentar con hidalguía, pero sobre todo con técnica y método, las turbulentas aguas de la gestión y el planeamiento.

Por otro lado, la esencia misma del turismo obliga a pensar la actividad como un modelo integral, sistémico y sistemático, donde todas sus partes deben interactuar entre sí de manera armónica, creando diferentes sinergias esenciales para conservar la integridad de toda la estructura. Apelar a una visión holística de las propuestas resulta central en este marco ya que la realización de manera aislada de cualquiera de ellas sería inútil.



De esta forma, las próximas líneas exceden entonces cuestiones meramente vinculadas al turismo para meterse de lleno en temáticas arto complejos como ser gobernabilidad, gestión pública institucional, política turística, desarrollo y manejo de recursos, liderazgo colectivo, entre otras.

RECOMENDACIONES PARA LA ACCIÓN

17.1- EL CONVENCIMIENTO DEL NÚMERO 1

En el destino el “*número uno*” es el sujeto social individual o colectivo que detenta un poder suficiente como para darle a la actividad el rango de política de estado; esto es: jerarquía institucional y recursos para gestionar. No existe posibilidad de lograr una implementación exitosa de un plan sin articulación, compromiso y voluntad política. Como sostiene Testa (1987) el poder se manifiesta a nivel administrativo (manejo de recursos), técnico (manejo del conocimiento) y político (manejo de personas). Estas tres variantes del mismo deben estar articuladas de forma convergente en la figura del “*número uno*”. Al respecto también el “*Decálogo de la competitividad turística urbana*” (Exeltur, 2013) sostiene como primer requisito el contar con una decidida voluntad política de los máximos responsables municipales por hacer de la ciudad un destino turístico de referencia.

Contar con la firme convicción de las autoridades máximas de gobierno es una condición meridional para dotar de legitimidad a todo el planeamiento. Esto no representa nada nuevo. Sin embargo, los casos en donde se logra son realmente escasos. La realidad es que a nivel general el turismo ha sido víctima de una demagogia dirigencial que solo ve en él una palabra políticamente correcta para sumar al vocablo de la gestión. Donde además y por ley primera, la vorágine de la coyuntura hace prevalecer lo urgente ante lo importante; debido a la existencia de deficiencias estructurales en las necesidades básicas de la comuna (salud, seguridad, educación, servicios, trabajo, etc.), que se suman a recursos siempre escasos para hacerles frente.

En el contexto anterior, lograr el convencimiento del “*número uno*” será una de las principales responsabilidades o tareas que deberá afrontar el funcionario a cargo de la cartera de turismo; será él quien tenga la permanente y ardua tarea de persuadirlo, convencerlo y entusiasmarlo para que se comprometa con la actividad.



De esta forma, sin una política de estado sólida, los esfuerzos para gestionar el turismo en base a un modelo de planificación estratégica serán superlativos. El proceso de “*navegar contra la corriente*” como lo llama Matus (1987), carecerá de la fuerza necesaria y tenderá a diluirse en el tiempo. La planificación es entendida así como el esfuerzo organizador de la voluntad política (Bernazza; 2006). Solo de esta forma se podrán vertebrar las sinergias necesarias para forjar los cimientos de un crecimiento planificado, demostrando así que detrás de esa retórica discursiva, hay una actitud local resuelta y comprometida por favorecer un mayor desarrollo de la actividad.

17.2- LIDERAZGO CONDUCTOR

Para que un plan estratégico funcione como eje rector de la política turística debe existir también la posibilidad de encauzar su arduo transitar mediante la figura de líderes. Esto implica contar con actores que sean capaces de alentar constantes procesos de cambio (Caminoti; 2005). Tales figuras deben tener la suficiente legitimidad, poder de conducción y reconocimiento como para tomar la iniciativa, incentivar, convocar, gestionar, convencer, persuadir, motivar e involucrar al resto de los actores (“*aliados de las ideas*”). Una tarea harto compleja.

Carlos Matus sostiene que el liderazgo refiere a la “...*capacidad de algunos individuos para conmover, inspirar, movilizar y guiar a las masas populares, de manera que entre ellas y él se crea una alianza, en parte emocional y en parte racional que los hace marchar juntos hacia el éxito o a la derrota*” (Matus, 1997: 12). Entendido así, no existe plan sin líder, así como no existe líder sin plan (Bernazza; 2006:58).

Durante el proceso de implementación, el liderazgo será determinante principalmente en los primeros pasos del plan (y cuando se surjan los primeros obstáculos). Se necesitarán allí de esas capacidades motorizadoras para comenzar a mover los engranajes del clúster en orden con lo planificado. De esta forma, el liderazgo actúa como el “*chispazo*” inicial que necesita el motor de auto para arrancar. Luego, a medida que se consolida el proceso de planeamiento, ese ritmo de liderazgo tiende a minorar en pos del compromiso colectivo. Planteado así, la figura del líder importa para suplir la relativa falta de actitud, compromiso, recursos, formación y perspectiva de los agentes que intervienen en el destino.

En línea con lo anterior, Capece y otros (2010) sostienen que la verdadera disponibilidad de fuerzas y recursos para concretar lo esperado implica nuevas formas de



liderazgo. Al profundizar sobre el tema hay que aclarar que la figura del líder no puede depender de un esfuerzo individual ya que esto tornaría aún mucho más vulnerable y dependiente al planeamiento. Lejos de eso, se propone buscar un sentido colectivo mediante el armado de equipos de trabajo. Como señala Matus (1997) en su libro *“El líder sin Estado Mayor”*, esas tareas no pueden ser individuales porque requerirían *“superhombres”*. Estos menesteres deben ser afrontados por equipos intersectoriales especialmente preparados. Más adelante, al momento de abordar ciertos mecanismos de implementación, se sugieren algunas figuras tentativas.

Continuando con esta idea, otra aclaración que resulta oportuna -por ser reincidente- es la de pensar que el liderazgo se puede suplir mediante la figura de consultores externos. Esto es un error fatal de concepción del plan. Es entenderlo un poco como una panacea mágica donde se ubica a los especialistas planificadores como chamanes que vienen a salvar al destino. En palabras de Matus (1997: 21) *“... todavía vivimos la época del brujo y del curanderismo”*. Lo anterior ha cosechado tantos fracasos como frustraciones en las comunidades.

Sin embargo y lejos de menospreciar el rol del consultor, lo que aquí se plantea es entenderlos en su justa dimensión; esto es como facilitadores de una asistencia técnica fraguada en su experiencia y manejo de la ciencia. Pueden entonces orientar metodológicamente el proceso, indicando los grandes temas a tratar, realizando controles y evaluaciones. Muchas veces es real que los actores locales necesiten de una perspectiva externa, que amplíe la visión con una mirada desde más arriba y más afuera (Capece; 2015). Asimismo, sería un abuso de ingenuidad, y una postura demasiado cómoda por parte del destino, esperar que estos profesionales externos cumplan el rol de líder ya que, por no ser su función lógica natural, carecen de la legitimidad, recursos y/o poder suficiente.

Ahora bien, de las líneas anteriores se desprende la idea de que ese liderazgo tiene un germen embrionario de corte netamente político; más aún, que demanda dirigentes con formación, ciencia y método de planificación para el ejercicio de gobierno. Esto deviene de entender que *“... el proyecto por sí mismo no cambia las cosas. Es la calidad de la acción lo que cuenta y ella depende de los sistemas de alta dirección”* (Matus, 1997: 22). Asimismo, hay que aclarar también que el plan no puede ser interpretado como una *“obligación política”*, es decir, como un producto que luego debe afrontar el estado (y



que sirve como barómetro de la gestión). Como se desarrolla en las próximas líneas, tiene que ser un esquema de ordenamiento para la acción, pero siempre colectiva.

A modo de síntesis y parafraseando a Caminotti (2005), resulta evidente la importancia de un “*liderazgo público*” con visión estratégica y permeabilidad en un programa de gobierno, como condición necesaria pero no suficiente para la conducción de políticas de desarrollo turístico.

17.3- UN PACTO SOCIAL: TODOS PLANIFICAMOS

Si la planificación implica una conducción en contra de la corriente natural de los acontecimientos, sugiere entonces un transitar netamente social y colectivo. En este proceso:

“... el hombre individuo realiza un acto de reflexión superior y reconoce que sólo la conciencia y fuerza del hombre colectivo puede encarnar tal voluntad humana y ponerse frente a la corriente de los hechos para desviar su curso hacia objetivos racionalmente decididos” (Matus, 1987: 19).

Además de lo anterior, si entendemos que la planificación estratégica es un medio que busca en última instancia lograr un mayor desarrollo de la comunidad, no serán otros, sino sus propios miembros quienes la construyan (Boisier, 1998: 8). Romper ese modelo tradicional y arcaico donde unos planifican para otros resulta ahora inexorable. De lo contrario, la planificación vuelve a ser formulada por “*expertos*”, como si fueran los guardianes de la razón (Bernazza; 2006:272).

Hoy más que nunca todos los actores del destino deben planificar, asumiendo el proceso con el compromiso de generar un pacto social. El planeador no debe ser un técnico o consultor que trabaja para un político, sino que deben ser todos los agentes quienes planifican. De otra forma no sirve, no funciona, el proceso muere (Matus; 1980).

La lógica anterior implica básicamente una serie de compromisos que deben de asumir en primer lugar los referentes económicos, políticos y sociales del destino. Ergo no se puede exigir mediante leyes, sino que depende del involucramiento y de las convicciones de los actores locales de comprometerse con ese cambio; hecho que implica anteponer el interés general al personal, afectar capacidades y recursos en beneficio del conjunto, priorizar el diálogo, el consenso y la síntesis (PEM; 2000).



17.4- INCORPORAR A LOS ALIADOS DE LA IDEA

El planeamiento debe saber involucrar y hacer partícipes al resto de los actores sociales que configuran el clúster. En este proceso resulta clave saber incorporar a los aliados estratégicos de la idea. Se trata de aquellas personas que tienen credibilidad, recursos, capacidad para convocar, pro-actividad, son formadores de opinión, despiertan confianza, entre otras. Durante el armado del plan hay que saber ubicar e incorporar a estos actores claves para construir consensos, ganar apoyos y evitar oposiciones que impidan el desarrollo del modelo.

Según la realidad de cada destino estas figuras pueden representar funcionarios del gabinete, presidentes de bloque, referentes de una cámara de empresarios, directores de un ente de turismo, empresarios, académicos, representantes de uniones vecinales, jefes de medios y periodistas, etc.

Sin embargo, existen también aliados que actúan en escalas superiores del gobierno y que resulta importante afectar. Esto surge de entender que para que una escala local despliegue sus capacidades, es indudable que las principales decisiones se deben tomar también en escalas superiores a ésta. *“Un ámbito local depende de las instituciones de la escala siguiente, y es allí donde debe desplegarse la acción política de los actores interesados”* (Bernazza; 2006:59). En otros términos, será fundamental integrar el cuerpo del plan en una perspectiva regional, nacional e internacional. En el caso del turismo, el plan municipal o comarcal deberá encuadrar sus aspiraciones y propuestas también en base a los flujos, tendencias y oportunidades que presenten los organismos superiores de gobiernos (secretarías provinciales, ministerios, CFI, BID, etc.).

En este marco se sugiere la existencia de una cartera de actuaciones para la modalidad de inserción del plan en cada uno de sus ejes o campos de actuación, con el objetivo de aprovechar los vientos alisos que se puedan desprender de los programas provinciales, nacionales e internacionales en materia de promoción, calidad, capacitación, inversiones, etc. La necesidad de este acompañamiento toma mayor tenor cuando se identifican en los proyectos motores del plan grandes inversiones de obra pública, cuestión habitual en la mayoría de los documentos.

Por último, este proceso de armados de alianzas estratégicas se debe proyectar también hacia el sector privado y las instituciones superiores que los representan. Un



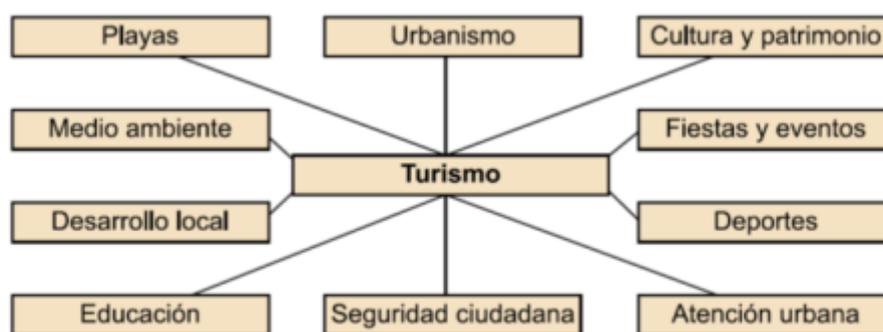
ejemplo de articulación mixta sería la previsión de misiones comerciales por segmentos y productos hacia los mercados reales o potenciales.

17.5- UNA SIMBIOSIS ESTRATÉGICA: PLAN TURÍSTICO Y GOBIERNO

Para darle legitimidad al plan resulta fundamental enmarcarlo en un proyecto político o en un plan de gobierno general que le otorgue sentido y organicidad a las políticas (Caminoti; 2005). Planteado así, el virtuosismo de la planificación turística pasa entonces por alinear todas las políticas en una misma dirección, la del plan turístico.

Lo anterior requiere claramente de una coordinación y cooperación entre todas las áreas implicadas -directa o indirectamente- con la gestión de la actividad turística (ver Figura N°13). El funcionamiento transversal del turismo lo hace dependiente de otros campos para concebir su desarrollo como ser obras públicas, ambiente, cultura, prensa, seguridad e higiene, inspección, hacienda, educación, entre otros. Cada uno de estos actores tiene responsabilidad directa sobre la concreción de las propuestas del plan. Un buen comienzo para lograr lo anterior es la creación de mesas de trabajo que funcionen a partir de un calendario de encuentros pautados con responsables a cargo.

FIGURA N°13 - ÁREAS RELACIONADAS AL TURISMO



Fuente: Giner David (2010)

Esta perspectiva integral del estado en todos sus niveles es imprescindible ya que

“... sin visión de conjunto y de largo plazo, la política sólo puede ser casual, pero sin la especificidad del aquí y el ahora, la política sólo puede ser académica. En un caso es puro activismo; en el otro, mera especulación” (Garnier; 1999:8).



La planificación debe lograr una simbiosis entre ambas. Una síntesis indispensable para mantener un adecuado nivel de coordinación entre los niveles del gobierno, las políticas, sus dirigentes, instituciones y programas.

17.6- TANGIBILIZAR EL PROCESO

Al igual que sucede en los servicios, el proceso de planificación resulta un elemento esencialmente intangible. A pesar de culminar en documentos impresos, el planeamiento como instrumento de la gestión, encierra un cierto distanciamiento práctico que dificulta su percepción y entendimiento en la mayoría de los colectivos sociales. Esto le quita presencia, proximidad y nitidez como herramienta de gobierno.

Para atenuar lo anterior se proponen algunas iniciativas que buscan quitar ese halo de ambigüedad existente sobre el tema.

17.6.1-CREACIÓN DE ORGANISMOS AD HOC

Refiere a la instalación de dispositivos de planificación mediante la creación de organismos *ad hoc*, es decir, unidades organizativas que durante el diseño del plan se deberán forjar en el destino para abordar luego su implementación, control y seguimiento. Estos espacios tendrán que saber incorporar el sentido de liderazgo abordado anteriormente y a los aliados estratégicos, incluyendo entre sus filas a representantes de todos los sectores (políticos, económicos, sociales, culturales, académicos).

Con ello se trata de arbitrar mecanismos concretos para que el plan “*respire*” y se mantenga “*vivo*”, canalizando activamente su conducción mediante estas unidades ejecutivas institucionalizadas. Si en la práctica existen multiplicidad de entes mixtos abocados a la promoción turística, ¿por qué no crear alguna organización que se encargue de la implementación del plan?

Las posibilidades que plantea lo anterior pueden tener diferentes figuras legales o de facto según cada caso. Verbigracia: concejos, comités, entes, comisiones, consorcios, sociedades, entre otros; o bien algún esquema mixto que matice entre ellos. Un ejemplo concreto de ello puede ser la creación de un ente promotor presidido por el N°1 y demás referentes del sector público y privado (aliados). Este espacio puede incluir un coordinador general, comisiones por estrategia o productos, y referentes técnicos para cada grupo. A lo anterior se pueden sumar también órganos encargados de asistir en la concreción de las decisiones tomadas por el ente.



Al respecto Zingoni y otros en el “*Plan estratégico de desarrollo turístico de Patagones*” manifiestan la necesidad de crear una Junta promotora que se encargue en la etapa de implementación del gerenciamiento del plan. “*No es bueno que dicha función recaiga con exclusividad en el gobierno, ya que sería atribuirle la totalidad de la responsabilidad*” (2006:399). Por ello promueve la creación de esta herramienta de gestión que articule al sector público, privado y de la sociedad civil.

Este talante del planeamiento puede legitimarse también creando un área dentro del organigrama municipal o bien formando un equipo externo a cargo del seguimiento y articulación. Lejos de colisionar con la estructura tradicional del área de turismo, este ente formaría un complemento asistencial donde delegar funciones para que la planificación no reste tiempo a la gestión diaria, ni a las cuestiones cotidianas que vayan surgiendo del día a día.

Existen numerosos casos de este tipo de organismos en los principales destinos del mundo, como ser el Consejo del Plan de Barcelona, la Asociación Metrópoli en Bilbao, entre otros. De todas formas, la definición de la estructura variará según las circunstancias políticas, sociales y culturales de cada destino; dependiendo en gran medida del margen de competencias que le otorguen las administraciones locales y de la voluntad política.

Es importante también que tanto los equipos a cargo de la elaboración y gerenciamiento del plan sean delo más eclécticos. Siempre la diversidad de perspectivas y criterios enriquece la mirada, y ayuda a crecer a partir de las diferencias.

Además de ello, entender la transversalidad del turismo hace necesaria la incorporación de equipos multidisciplinarios que sumen turismólogos, economistas, arquitectos, ecologistas, geógrafos, historiadores, etc. Sin una mirada variopinta de la actividad “... *seguramente prevalecerán ciertos enfoques en las opiniones y, en vez de construir una visión interdisciplinaria, los procesos tendrán un sesgo muy marcado, lesionando la riqueza de una construcción sustentada en distintas visiones*” (Zingoni; 2015: 236). De igual forma se recomienda también crear equipos técnicos con profesionales locales y externos. Los primeros porque son quienes conocen en profundidad el territorio, y los foráneos porque muchas veces se necesita de una mirada desde afuera y ajena para ver las cosas desde otras perspectivas.



Como corolario de esta idea se muestra en la Figura N° 14 el esquema de la oficina del Plan estratégico creada en Barcelona. En ella se aprecia que la estructura cuenta con una “*oficina*” dedicada a la redacción y gestión del plan, y con dos comités técnicos a través de los cuales participan otras áreas o departamentos municipales.

FIGURA N° 14- ORGANIZACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE TURISMO DE LA CIUDAD DE BARCELONA



Fuente: *Turisme* de Barcelona; 2015

En la figura anterior se pueden apreciar muchas de las directrices que se plantean en el presente apartado de la investigación. Por ejemplo: la existencia de organismos *ad hoc*, la inclusión de aliados estratégicos (senado, funcionarios, académicos, consulados, concejo de la ciudad, Forum, etc.), un área de marketing, espacios amplios para la participación (de ciudadanos, turistas, técnicos, políticos, etc.), la incorporación del plan dentro de un proyecto de gobierno (el plan estratégico metropolitano de Barcelona) que a su vez está en línea con un marco general mucho más amplio (el Plan de Cataluña, Agendas 21, entre otros).

17.6.2-DELINEAR ESQUEMAS ANUALES OPERATIVOS

Otra herramienta que puede contribuir substancialmente a la “*tangibilización*” del plan es la elaboración de agendas operativas anuales⁶³. Estas herramientas desarrollan

⁶³ La metodología de los esquemas anuales fue recreada principalmente a partir de la metodología PFETS MINTUR.



distintos frentes de acción en función de las actuaciones prioritarias de ejecución durante un determinado año calendario (según la disponibilidad de recursos y la situación del contexto turístico). Los esquemas operativos anuales son herramientas de instrumentación que ejecutan lo formulado en el plan. Representa por tanto un subproducto del plan turístico y como tal, materializa la concreción de los objetivos estratégicos allí definidos.

Las agendas se pueden estructurar con una periodicidad anual, dado que los organismos requieren de la flexibilidad suficiente para adaptar sus actuaciones a los escenarios cambiantes, y así no perder de vista la orientación estratégica. Otra de las razones de su horizonte temporal es que uno de sus componentes fundamentales está determinado por la fijación de metas, que implican la consecución de sus objetivos a través de unidades de medición concretas. Esto lleva a tener que considerar adecuadamente el horizonte planteado. La experiencia ha demostrado que, si se fijan metas muy rígidas para el mediano o largo plazo, la planificación pierde flexibilidad y condiciona la gestión frente a cambios en el entorno.

En este marco, las agendas anuales de gobierno pueden estar compuestas por programas y proyectos, organizados por campos de actuación. Para cada proyecto resulta fundamental definir objetivos, beneficiarios, horizontes temporales, indicadores, metas, responsables, y un esquema de calendarización para guiar el proceso (ver tabla N° 13).



TABLA N°13 – CALENDARIZACIÓN DE LOS PROYECTOS DEL POA

En las **líneas**, las distintas metas y actividades que componen el proyecto

En las **columnas**, el tiempo durante el cual se desarrollarán esas actividades.

Programa: Diversificación de productos	Campo: Desarrollo de la Oferta						
Proyecto: Desarrollo del turismo náutico							
Objetivo: Revalorizar espacios subutilizados y con potencialidad tca. en las riberas del Río Negro							
Meta/ Actividades	Enero			Febrero ...			
1 Generar al menos 1 documento de diagnóstico y análisis (meta)							
1.1 Realizar una la planilla de relevamiento de recursos, oferta, equipamiento e infraestructura náutica.							
1.2 Reuniones con funcionarios municipales y provinciales de turismo y de puertos.							
1.3 Realización del documento diagnóstico							
1.4 Entrega del documento							
2. Gestionar y participar de al menos 4 jornadas de sensibilización (meta).							
2.1 Participación jornadas							
2.2 Gestionar y participar de talleres regionales de sensibilización.							
3. Gestionar y propiciar al menos 2 reuniones entre operadores turísticos y prestadores de actividades náuticas (meta).							
3.1 Reunión con prestadores de operadores turísticos de zona Delta							
3.2 Conformar al menos una actividad turística.							
4. Detectar y gestionar al menos 1 obra turística							

Una **barra horizontal** frente a cada actividad representa el período



4.1 Identificar potenciales obras de inversión							
4.2 Armado de ante proyecto							
4.3 Reunión con la dirección de inversiones turísticas.							

Fuente: Elaboración propia

Es importante recordar que el sentido de la planificación anual tiene como propósito central convertirse en una herramienta positiva de actuación y no en una tarea que reste demasiado tiempo a la gestión. Por tanto, estos instrumentos deben adaptarse a las características de la organización, sabiendo incorporar también aquellos lineamientos nuevos y ajenos al plan estratégico. Como sostiene Bernazza (2006), en la gestión por más planificación que se realice siempre existirá la necesidad de tomar decisiones sobre la coyuntura. Por ello independientemente de lo establecido, los actores deben tener la libertad de poder sumar otros programas y proyectos anuales. Ello dependerá del nivel de detalle con el que fue elaborado el diseño operativo y de la evolución de las variables que intervienen en la gestión de un destino ante cambios sociales, económicos u otros.

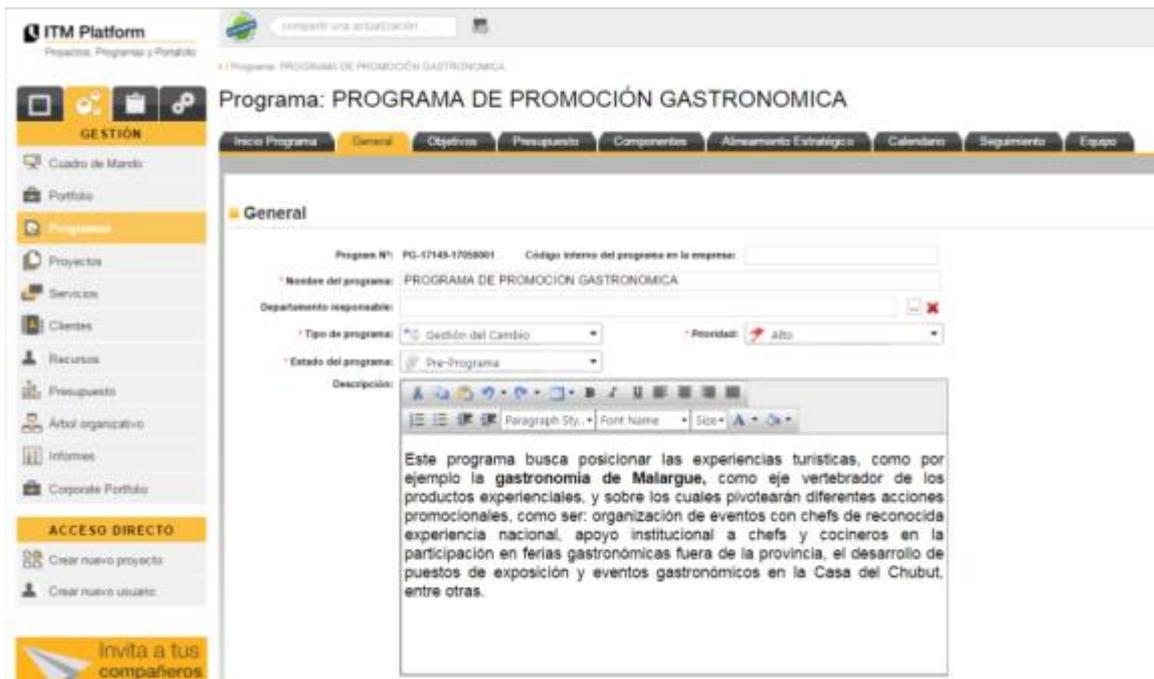
De esta manera, el compendio de programas y proyectos provenientes del plan estratégico turístico y/o que hayan sido definidos por las exigencias del momento, serán integrados junto con sus respectivos programas en la agenda de implementación operativa.

17.6.3-UTILIZACIÓN DE PLATAFORMAS DIGITALES

Para reforzar y complementar la propuesta anterior existen multiplicidad de plataformas digitales dedicadas a organizar el proceso de ejecución. Estos softwares actúan como mecanismos de seguimiento para el conjunto de las estrategias del plan permitiendo verificar el grado de cumplimiento, los problemas que vayan surgiendo, el uso de recursos previstos y afectados, los responsables de cada tarea o proyecto, identificar tendencias, entre otras.



FIGURA N°14- ITM PLATFORM



Fuente: itmplatform.com/

En la figura anterior (N°14) se muestra un ejemplo de este tipo de herramientas en base al software de ITM. Como se puede apreciar la plataforma permite desarrollar portafolios por programas y proyectos. En la fila superior dispone para cada uno de ellos de información general, objetivos, presupuesto (estimado-ejecutado), alineamiento estratégico (definición de escenarios) componentes, calendario, seguimiento y equipo (responsables y colaboradores). Por otro lado, desde la columna derecha se puede acceder al cuadro situacional general de los programas, a cada programa, proyecto o servicio, a los pedidos por clientes, descargar informes estadísticos, conocer el uso de fondos, etc.

La utilización de una plataforma unificada para coordinar los equipos de trabajo y los referentes a cargo puede aumentar la eficacia y la sinergia en la implementación de las acciones del plan. Resulta sumamente necesario *aggiornar* el planeamiento a los tiempos que corren, sabiendo capitalizar la inclusión de todas las herramientas que aporten las nuevas tecnologías.

17.7- RENOVAR EL CONTINENTE

Todo plan debe actuar como un elemento modular compuesto por unidades que puedan agregarse, ampliarse y mezclarse de distinta manera. Entendido así, el producto de la planificación se está rehaciendo permanentemente y el proceso de gobierno, con sus



acciones y omisiones, crea constantemente nuevas condiciones para su cumplimiento y para su necesaria reformulación (Matus; 1987: 45). Es justamente esa dinámica y flexibilidad la que le dará la capacidad suficiente para enfrentar los problemas sociales. Es por ello que el plan debe ser percibido como un órgano vivo de consulta y cuestionamiento constante.

Sin embargo y pese a lo anterior, la connotación de la palabra “*plan*” genera en los actores sociales - tanto vecinos, técnicos, políticos o empresarios - dos impresiones que *a priori* pueden condicionar el proceso. En primer lugar, la falta de credibilidad como instrumento a causa del desprestigio que ostenta por sus recurrentes fracasos. Hoy la gran mayoría de las comunas tienen entre sus filas experiencias frustradas de planeamiento participativo, condición que le dificulta mucho salir del descrédito. Por otro lado, hablar de plan sugiere también la idea de algo estructurado, rígido, técnico, cuasi incuestionable, que suele materializarse en un abultado libro de alto rigor académico.

Por todo lo anterior se sugiere renovar el continente del producto planificador a partir de una traducción que permita hacerlo más entendible, cercano, próximo, y por sobre todas las cosas, al alcance de todos. De otra forma, sería imposible esperar niveles de involucramiento y compromiso siguiendo la lógica tradicional donde unos planifican para otros. De hecho, una de las diferencias estructurales entre el modelo de planificación tradicional y el estratégico es que el primero se centra en el “*diseño*” y suele expresarse en un “*plan libro*”, mientras que el segundo pone énfasis sobre la “*dinámica de conducción*” (Ander Egg; 1991).

Las líneas anteriores suponen una nueva lógica que implica pasar del plan estratégico a la gestión integral planificada, entendiendo al plan como una plataforma de uso constante, como “*un sistema periódico de discusión y análisis que precede y preside la acción. Una base de operaciones donde se vuelquen unos flujos constantes de información, para su revisión e interpretación*” (Matus, 1980:78).

En este marco, utilizar una denominación alternativa a la de “*Plan*” puede ser un buen comienzo, para sugerir esquemas más flexibles y a tono con el espíritu estratégico del planeamiento. Importa apelar ahora a términos más cotidianos y próximos. Un ejemplo concreto de ello puede ser el de “*agenda*” (estratégica, de desarrollo, participativa, etc.). Nadie puede desconocer lo que sugiere este concepto, tan cotidiano en la diaria y también de uso recurrente en gestión política. Una denominación que propone un cuerpo mucho más próximo, diario, dinámico y maleable, pero que en la práctica tiene



el suficiente rigor como para definir las acción y temáticas futuras que se van a abordar. Esa flexibilidad constante se condice mejor con las etapas del planeamiento estratégico, donde se acciona y planifica a la vez, donde se toman decisión mientras se evalúa. No existe un gobernante que se pueda dar el lujo de planificar sin al mismo tiempo tener que actuar, evaluar, decidir y seguir gestionando. De esta forma la palabra “agenda” es un elemento de uso cotidiano que permite maridar elementos fuertemente estructurantes con otros que van surgiendo de la coyuntura.

Otra alternativa que puede sumar también en esta línea es proponer nombres más vinculados al marketing. Un ejemplo de ello fue el “*Plan Fénix*” creado en el 2001 como propuesta para la reconversión luego de la crisis Nacional. Siguiendo esta misma línea - pero en otra tónica- han existido también alternativas que apostaron por el carácter emotivo del proceso. Ese fue el caso del plan estratégico de Moreno (1999-2003), titulado “*Moreno: tiempo de encuentro*”. El nombre permite percibir de antemano un cambio en el enfoque del planeamiento. En aquel momento el gobierno intentó poner su acento en el encuentro de voluntades⁶⁴.

Por último, pero no menos importante, el significado de ese detalle de titulación de nada servirá si el cuerpo entero del documento no sigue la misma línea. Para ello resulta fundamental traducir esa retórica discursiva, generalmente abarrotada de tecnicismos, fórmulas y teorías, por modelos y etilos narrativos más coloquiales, sencillos y llanos. Los planes no se tratan de artículos de divulgación científica, ni investigaciones académicas para la obtención de altos grados. Se trata de un documento pensado por y para el común de la gente.

La anterior resulta fundamental para que todos los actores entiendan la idea y se sientan partícipes del proceso de planeamiento, más aún si consideramos que el plan debe ser un instrumento de gobierno, y por consiguiente, de uso recurrente por los funcionarios.

La realidad es que ni la comunidad, ni los vecinos, ni los empresarios, ni los técnicos, ni los periodistas, ni los funcionarios, tienen por lo general una formación en

⁶⁴“Por lo ya andado convocamos ahora a recrear y transitar un tiempo de encuentro. Encuentro que ponga a cada hombre de pié, que una voluntades, que repare injusticias y postergaciones, que supere diferencias, que salte barreras, que sirva para realizar lo mucho que queda por hacer” (Plan Municipal de Moreno; 1999, citado por Bernazza; 2006:244).



planificación. Ergo resulta lógico que desconozcan las teorías, principios y conceptualizaciones del proceso. Como consecuencia, el planificador deberá tener la suficiente capacidad comunicacional, carisma y elocuencia para traducir el mensaje de forma tal que llegue efectivamente a todos los destinatarios.

17.8- FACTIBILIDAD/GRADUALIDAD

La siguiente premisa sugiere que por regla general no todos los destinos están en condiciones de realizar un plan estratégico. Sin embargo, esta afirmación no significa bajo ningún punto de vista, prescindir de la planificación.

Para dimensionar lo anterior, resulta fundamental realizar un análisis previo de la coyuntura del destino antes de salir a la caza de un plan. No contemplar esto puede terminar generando fracasos y frustraciones que devienen de pedirle al plan más, mucho más, de lo que su base de sustentación puede darle. Por ende, resulta productivo proponer según cada caso un esquema gradual de construcción que armonice los productos de la planificación según las capacidades del destino. Esto plantea una lógica que propone avanzar de a poco, paso a paso, pero de forma concreta y sostenible en el tiempo.

En este camino se puede comenzar con la realización de un diseño estratégico interno (que contemple los lineamientos generales de actuación para el órgano de turismo), cuadros anuales operativos por áreas (con objetivos, metas, proyectos y acciones), mesas de diálogos, agendas de trabajo colaborativo, presupuestos participativos, esbozar un plan de gobierno (que defina sin el consenso general las decisiones políticas que pretende priorizar el gabinete municipal), hasta llegar gradualmente a estar en condiciones de generar con experiencia y formación un plan estratégico de desarrollo turístico.

Lo anterior sugiere realizar primero un recorrido que permita internalizar gradualmente conceptos claves para generar las bases del planeamiento. Estas variables se vinculan al pensamiento estratégico, el trabajo participativo, la definición de líneas de acción, el uso de herramientas de monitorización, la sinergia entre los actores, la previsión de variables, el involucramiento, gobernanza, entre otras.

Planteado así, comenzar de cero con un plan estratégico turístico en administraciones sin experiencia en planificación, sin marcos generales de actuación (a nivel de plan municipal) y con deficiencias internas de gestión, puede resultar



contraproducente generando resistencias, falta de compromiso, desmotivación, desconfianza, no llegando así a generar resultados.

Para graficar de forma más elocuente esta situación se plantea el siguiente ejemplo. El destino “x” en su constante búsqueda de desarrollo, que hasta el momento y pese a varios esfuerzos no ha logrado, busca nuevas alternativas que lo ayuden a alcanzarlo. Para ello y luego de probar con varias alternativas, se propone la elaboración de un plan de desarrollo turístico. Una decisión que implica como primer paso la contratación de un grupo de profesionales consultores que los orienten en la tarea.

Sin embargo y a pesar de las altas expectativas puestas en el proceso, ya en las primeras reuniones y salidas de campo se vislumbra un cuadro situacional de partida complejo, cargado de un conjunto de inconsistencias que hacen peligrar el proceso. Entre algunas de ellas las más nocivas son: la inexistencia de planificación formal a nivel municipal y en la mayoría de las áreas; la marginalidad histórica del sector turístico dentro de las políticas municipales, la falta de formación y liderazgo de los dirigentes a cargo del área, la existencia de equipos técnicos escépticos y desmotivados, una visión asistemática, improvisada y cortoplacista de la actividad, un débil involucramiento del sector privado, inexistencia de espacios de articulación (público, privada, académica y de la sociedad civil), déficit de información sobre los mercados, ausencia de control y evaluación de las acciones implementadas, exigua conciencia y cultura del turismo en la comunidad, entre otras.

Todas estas premisas representan entonces la base de sustentación sobre la que se va a erigir el nuevo y flamante plan turístico; el cual -para complejizar aún las la situación- se espera que enfrente los problemas estructurales que tiene el destino, como ser: la ausencia de recursos turísticos de jerarquía, el débil posicionamiento en el mercado, la falta de infraestructura, equipamiento e instalaciones, la fuerte estacionalidad de la demanda, la incipiente llegada de visitantes anuales, el bajo nivel de gasto turístico, la falta de incentivos para la inversión, el déficit presupuestario de las áreas, y una larga lista de grandes problemas y desafíos.

En un contexto como el planteado, pretender que el plan genere *per se* cambios substanciales implica, cuanto menos, apelar a un pensamiento mágico del planeamiento, santificando sus líneas “*salvadoras*” como si fuera una panacea emergente desde las más distantes fronteras de la creatividad, y traídas gracias al intelecto de un grupo de iluminados consultores.



Si bien el ejemplo peca de grotesco y exagerado no resultaría raro encontrar tamizados varios de los elementos mencionado anteriormente, diluidos en mayor o menor medida, en muchos procesos de planeamiento turístico. Lo importante aquí es comprender que el plan no es un fin en sí mismo, sino un instrumento que guía la acción, y que es esta, mediante la gestión, quien genera el verdadero cambio. No existen fórmulas mágicas. Se cae de maduro que los problemas que no pueda suplir el accionar de los actores no podrá hacerlo ningún producto del planeamiento.

Es por todo lo anterior que resulta conveniente antes de comenzar con el desarrollo de un plan, que se realice un análisis de factibilidad a conciencia y sincero, para comprobar si existen en el destino al menos las bases mínimas que se necesitan para que el plan pueda dar sus primeros pasos. De lo contrario pasará inexorablemente a formar parte del decorado de alguna oficina administrativa, sumando otra desilusión más a las tantas que tiene el planeamiento.

Resulta entonces más prudente en algunos casos comenzar con procesos de planificación⁶⁵ que sean menos formales y ambiciosos, más acotados y sencillos, aunque con el rigor suficiente – en cuanto a ciencia y método – para sembrar la semilla del planeamiento. Empezar con esquemas desde los equipos internos de turismo puede ser un puntapié inicial acertado. Luego, a medida que se va consolidando ese proceso y encuentran cabida sus argumentos, se podrá proponer la elaboración de un plan estratégico, el producto más elaborado, complejo y sofisticado de la planificación.

17.9- MARKETING DEL PLAN

Durante el proceso de legitimación del plan turístico, posicionarlo en la mente de los actores resulta tan importante como la voluntad política de acompañarlo. En este sentido Molina y Rodríguez (1991:87) destacan el rol que cumple sobre los agentes locales:

“...para conseguir su total involucración y complicidad es imprescindible elaborar una estrategia de comunicación constante

⁶⁵Matus en su libro “El método ALTADIR de planificación popular” (2007) plantea la necesidad de diseñar diferentes modelos de planificación según cada caso. De esta forma sugiere una gradualidad en el uso de la herramienta en base a la complejidad y jerarquía de los problemas a afrontar. De esta forma el autor propone el uso del modelo PES para casos de alta complejidad, el método alemán ZOOPP (Planificación Oriental de proyectos) para niveles intermedios y el MAPP (Método Altadir de Planificación Popular) para entornos más básicos.



que les informe del proceso de elaboración del plan, de los beneficios esperados con el mismo, de las acciones a desarrollar y de su papel en dicho proceso. Esto ayudará a que los ciudadanos asuman el proyecto como propio y colaboren en su puesta en funcionamiento”.

En este marco, elaborar y mantener una estrategia de comunicación constante del proceso de planeamiento ayudará considerablemente a la apropiación de la herramienta por parte de todos los colectivos sociales. Esto resulta central para reducir la incertidumbre, el tecnicismo y las dudas, mediante la provisión de información.

Como señala Capece (2015) el plan estratégico implica posicionar una idea en la comunidad por lo que los mensajes tienen que ser constantes, variados y efectivos. Para ello se puede apelar a múltiples recursos comunicacionales como ser publicidad gráfica, en la vía pública, radio, elaboración de folletos, spots para T.V y cines, *mailing*, gacetillas de prensa / kits, conferencias de prensa, *lobbing*, banners en sitios de internet (diarios, portales locales), redes sociales, entre otros.

Es importante también contar con mensajes diferentes para llegar de forma oportuna a cada segmento. Al momento de comunicar habrá que adecuar el contenido según se trate de vecinos en general, profesionales, jóvenes, niños, adultos mayores, etc.

17.10- EVITAR CASTILLOS EN EL AIRE

La última recomendación se resume de forma sinóptica al intentar responder las siguientes interrogantes: ¿hemos asegurado el financiamiento mínimo indispensable de las acciones propuestas dentro del plan?, ¿la disponibilidad de bienes y servicios locales se condice con las necesidades que tendrá que afrontar el planeamiento? Al momento de generar propuestas, ¿se tuvieron en cuenta las restricciones económicas y políticas del entorno local? (Matus; 1987).

Lo anterior no implica disponer indefectiblemente de un presupuesto asignado y ejecutable que anteceda a la elaboración del plan, como sucede por ejemplo en algunos casos europeos donde la UE acompaña estos procesos. Si bien esto sería lo ideal, llevar este esquema al contexto nacional parecería una entelequia.



Lo dicho invita a entender, en palabras de Matus (1982), que la planificación se consolida y vitaliza cuando los grupos sociales que asumen el poder definen una estrategia de desarrollo acorde a problemas que la sociedad pueda asimilar materialmente; es decir, que encuentre en el proceso de planeamiento las circunstancias necesarias -internas y externas- de carácter económico que le permitan superar su mera formulación intelectual.

Como señala Ander Egg (1991) una de las diferencias de la planificación tradicional con la estratégica es que en la primera los planes, programas y proyectos expresan “*lo deseable*” mientras que en la segunda se refieren solo a “*lo posible*”. Se trata entonces de plantear escenarios de actuación que sean factibles y realizables.

Lo anterior resulta fundamental sobre todo durante los primeros pasos del plan, instancia fundamental para ganar tanto credibilidad como confianza. La experiencia demuestra que es preferible prescindir de proyectos faraónicos en el corto plazo; de esa forma el proceso toma mayor sinergia y pragmatismo.

Para lograr lo anterior, una herramienta de suma utilidad es priorizar efectivamente dentro del plan anual operativo. Jerarquizar los proyectos resulta necesario para entender que no todo es posible, ni ya. Será aquí fundamental el consenso y la comunicación para que todos los colectivos entiendan que acciones formarán parte de la agenda y cuáles no, o al menos no todavía (Capece; 2015).

Con todo esto no se trata de relegar los proyectos más ambiciosos y onerosos del plan. Pero la realidad es que estos obedecen principalmente a una dinámica esencialmente de gestión política, sumada a las oportunidades de financiación que se presenten a través de fondos provinciales y nacionales, de coparticipación y hasta de créditos de organismos Internacionales. No se puede esperar que el municipio afronte de modo autónomo todos sus proyectos. Resultan clave aquí las decisiones a escalas superiores de gobierno.



-CAPÍTULO V-

18-REFLEXIONES FINALES

A lo largo de la presente investigación se abordaron desde diferentes aristas, los métodos y técnicas que componen el andamiaje sobre el que opera la gestión del turismo. Con base en la planificación estratégica turística se trataron temas de gran calado como liderazgo, gestión, desarrollo y política; todo ello a partir de su vinculación con los casos objeto de estudio. Lo anterior se complementó con un bagaje teórico/práctico que incluyó el estudio de múltiples autores, modelos y experiencias en distintos ámbitos y escalas de gobierno.

Con base en lo dicho, se propuso una serie de directrices o recomendaciones que pretenden contribuir al trabajo de los actores locales, aportando mayor organización a sus acciones, al armado de los equipos técnicos, y a la gestión - siempre compleja - del turismo.

Dicho esto, resulta oportuno esbozar algunas reflexiones y paralelismos que permitan atravesar diametralmente los objetivos planteados al inicio de la investigación, las diferentes hipótesis de trabajo, el diagnóstico de los objetos de estudio, y fundamentalmente, su vinculación con cada una de las propuestas; todo ello en una síntesis sinóptica que entrecruce lo conceptual/ metodológico, lo fáctico/empírico, y lo filosófico/ ideológico de quien suscribe.

Siguiendo esta línea, en primer lugar hay que mencionar que vivimos tiempos de grandes y constantes cambios, más aún en la actividad turística. En ese contexto, la planificación estratégica no puede ser inmune a tales aires de renovación. Matus sostuvo en varios de sus trabajos (1987, 1980, 1994 y 1997a) la necesidad de renovar los argumentos que sustentan la planificación. Hoy, a casi 30 años de esta afirmación, no solo se mantiene con una vigencia incuestionable, sino que continúa esperando ese “salto” conceptual, esa “vuelta de tuerca”, tan necesaria para volver a darle al planeamiento un lugar útil dentro de las agendas de gobierno.

La situación anterior probablemente haya motivado durante las últimas décadas, un avance exponencial, tanto en los modelos teóricos como en las técnicas del proceso; llegando incluso al punto de abusar de los estudios y refinamientos metodológicos, sin



ningún sentido. Fórmulas rebuscadas, centenares de tecnicismos, cuadros grandilocuentes, secuencias forzadas, entre otras, han desfilado ininterrumpidamente por numerosos artículos y libros.

Si bien esto ha significado un gran avance técnico para el campo, en algún punto desviaron esfuerzos para abordar de lleno el meollo de la cuestión; y esto es entender que la planificación tiene que ser un instrumento al servicio de un propósito, es decir, una herramienta en pos de un conjunto de aspiraciones y objetivos que se mueven sobre el tablero de la gestión, la política y el gobierno.

Entendida así, la planificación carece totalmente de sentido como técnica *per se*, como un fin en sí mismo, si no logra hacer aportaciones reales a los actores locales. Además, ¿de qué sirve esgrimir tantos artilugios técnicos si quien debe hacer uso y apropiarse de esta herramienta es el común de la gente y, sobre todo, los dirigentes políticos?

El foco central de la cuestión no pasa entonces por su concepción filosófica o metodológica, de nada sirve seguir avanzando sobre esa línea. Lo central es estudiar con foco en el “cómo”, “quienes” y “para que” la usan, y su interacción con el contexto. Avanzar en modelos poco ortodoxos, sencillos, minimalistas y pragmáticos puede ser un buen comienzo⁶⁶; sobre todo al reconocer que la tendencia anterior solo ha dado a los planes una imagen de descrédito, casi lapidaria, haciendo que la mayoría de los actores los vean como algo sectario, distante, superfluo e improductivo.

⁶⁶ Matus señala como un caso de éxito el modelo de planificación de Venezuela durante la década del 70, el cual funcionó por fuera de los sistemas rígidos y conceptuales del momento, pero con una efectividad superlativa por disponer de lo esencial. Dice el autor: “... tampoco existía una ambiciosa ley de planificación que respondiera a los cánones más acabados, el presupuesto por programa se pudo realizar informalmente; el texto mismo de los planes tampoco mostraba gran preocupación por producir piezas intelectuales profundas, etc. La falta de formalidad y de institucionalización corría a la par con el poder real que ejercía y el apoyo político que se le dispensaba. Esta situación explica que no pueda encontrarse en la experiencia venezolana ningún texto escrito sobre lo que más adelante se entenderá como estrategia de desarrollo. Pero nadie que hubiera dialogado con franqueza con el nivel directivo de planificación podría desconocer que allí se manejaban los conceptos de estrategia y se tenía posiciones muy claras a largo plazo que orientaban la acción práctica. En suma, hubo allí liderazgo, contactos estrechos con el nivel político y ascendiente sobre la burocracia estatal (Matus; 1980:78).



Ignorados y hasta menospreciados, tanto social como institucionalmente, la mayoría de los planes turísticos continúan boyando en un espiral de teorías⁶⁷ y conjeturas técnicas sin sentido, sumando productos que terminan mayoritariamente acumulando polvo, como decorado de alguna oficina administrativa.

En este contexto de crisis estructural es importante reivindicar los valores que promovieron el surgimiento de la planificación “*estratégica*”, y que se han diluido paulatinamente a lo largo del tiempo. Con ello se hace referencia a la forma de planeamiento orientada a la gestión; libre de las rigideces de los modelos tradicionales o vinculantes. Un proceso de planificación pragmático y proactivo, con una clara vocación hacia la acción como medio para dar respuesta - desde la arena de la política - a los temas que resultan realmente significativos. Una forma de generar planes dinámicos, flexibles y con una clara vocación de cambio. Un proceso capaz de promover el consenso, la participación y la cooperación sobre el territorio, poniendo a la comunidad local como principal beneficiaria. Un modelo que le imprime a la planificación una perspectiva amplia, integral y multidisciplinaria, siendo capaz de articular de forma convergente los intereses públicos y del sector privado. En definitiva, la planificación estratégica, propone una manera particular de encarar la gestión, formular retos, plantear alternativas y mejorar desde la experiencia. Es entonces, una forma de cristalizar el ejercicio práctico de la política.

De igual modo, hay que apuntalar también una diferencia substancial entre la concepción general que existe sobre el “*plan*” y la “*planificación*”. Mientras que el primero puede ser visto como algo obsoleto e improductivo, la planificación como técnica o modelo -con muchos matices- es utilizada y ciertamente valorada por los gobernantes, aunque se de en un estado muy informal, diluido, y sin rigores conceptuales. De esta forma, la mayoría de los gestores tienen objetivos, problemas definidos, acciones y proyectos que se encuadran dentro de las agendas de gobierno. La experiencia demuestra que en general no se dejan llevar libremente y de forma improvisada por la situación coyuntural sin oponerse a la corriente natural de los hechos.

Lo anterior plantea entonces una luz esperanzadora para la planificación como instrumento de la gestión. Asimismo, señala taxativamente que ya es hora de probar con

⁶⁷ Como afirmaba Matus (1994: 6) en el campo de la planificación las teorías se rompen como el cristal, aunque hasta ese momento pareciesen imbatibles.



herramientas nuevas que cristalicen esa tan necesaria “*adaptación creativa*” o “*reconceptualización innovadora*” de sus productos, porque claramente la de los planes estratégicos, “*a priori*”, no están dando resultados. Esto no hace más que confirmar la hipótesis inicial (H5) al evidenciar que la falta de resultados de la planificación obliga a pensar en metodologías alternativas y superadoras para el proceso.

Por otro lado, también es cierto que este contexto encierra un fuerte sentido paradójico. En una época donde persiste un fuerte desprestigio sobre la herramienta, es también cuando más se necesita de métodos y técnicas de gobierno para proponer modelos de desarrollo, elevar la capacidad de coordinación política e institucional, y generar formas de gestión que resulten más eficaces, eficientes y efectivas. Quizás, una de las razones principales de los recurrentes fracasos de la planificación, devenga en realidad de los magros resultados arrojados por los cuadros políticos y de gobierno. No hace falta más que realizar un breve *racconto* de la situación histórica latinoamericana. A fin de cuentas, en la gran mayoría de los casos, los gobernantes no pudieron hacer frente a las debilidades estructurales de sus países, a las exigencias de la coyuntura y a las imposiciones del entorno.

Vemos entonces como esa imagen generalizada de descrédito que opaca a la planificación, acompaña en espejo la de los gobiernos, dirigentes y clase política. Esta triangulación es un hilo conductor que resulta fundamental investigar para avanzar concienzudamente en la materia. Sin lugar a dudas, como se afirmaba en la hipótesis (H1) al inicio del trabajo, la efectividad de la planificación depende de la legitimidad social, del involucramiento de los actores claves y del respaldo político que se le otorgue al proceso.

En relación al turismo, y a fin de comprender también los escasos resultados del planeamiento, una teoría que resulta de utilidad para abordar el tema es la del “*triángulo de gobierno*” de Matus. Este autor sostiene que el gobernar depende de la existencia de tres factores como son: un “*proyecto de gobierno*” (propuestas más su sustento ideológico), “*governabilidad del sistema*” (el control de las variables), y por último, “*capacidad de gobierno*” (aptitudes de conducción). De esta síntesis surge una relación biunívoca entre las posibilidades de implementación de un plan y el triángulo matusiano, es decir, entre la planificación y la esencia del gobierno.

La simbiosis entre ambos términos es insoslayable si entendemos que el planeamiento estratégico es esencialmente un instrumento para la gestión, y como tal,



tiene su pulso anclado tanto a los embates y resabios del gobierno de turno, como a los aciertos que se logren.

De todas formas, si gobernar es conducir con una direccionalidad tal que permita superar el inmediatismo de la mera coyuntura (Matus; 1980), es más que evidente la necesidad de contar con una carta de navegación que permita balizar el camino para no perder el rumbo. Aquí la planificación, como herramienta al servicio del “*arte de gobernar*”, entra en juego para mejorar la capacidad de conducción, precisar proyectos políticos (plan de gobierno) y aumentar la gobernabilidad del sistema (control y manejo). Bajo esta lógica, se ratifica la hipótesis (H2) de que las posibilidades de implementación de un plan turístico dependen del liderazgo público de los actores (en especial de la actitud del número 1), y de su inserción dentro de las agendas de gobierno.

Como complemento de lo anterior, la hipótesis original⁶⁸(H2) de que la capacidad operativa de la planificación depende principalmente del sistema de gobierno, se puede confirmar también al analizar los términos del Proyecto Regional para la Gobernabilidad Local del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD). Este es un antecedente de rigor para reflejar la sinonimia presente en ambos procesos. El documento sostiene entre sus líneas que la gobernabilidad necesita de una visión común, liderazgos individuales y colectivos, relaciones constructivas entre los actores, capacidades institucionales de gestión, participación ciudadana, pluralismo decisonal, y, por último, resultados concretos que reflejen mejoría. Sin lugar a dudas, en base a todo ello, vemos como el espíritu de cada letra tiene una fuerte connotación sobre la dinámica del planeamiento.

Entendida así, la planificación es un elemento para accionar sobre la realidad, siendo una tarea propia de la gestión, entendida esta como el ejercicio práctico de la política. En consecuencia, no existe posibilidad de un planeamiento eficaz sin articulación con la conducción dirigenal.

Desde esta perspectiva vemos como el proceso significa mucho más que una simple programación sistémica y racional para la toma de decisiones; es en realidad la

⁶⁸Resulta oportuno aclarar que siempre se trabaja con hipótesis previsionales acerca de acontecimientos humanos, que son siempre verdades coyunturales, nunca universales y absolutas.



instrumentación de un proyecto político, aun cuando éste sólo haya sido definido de una manera vaga o ambigua (Ander Egg; 1991). El decisor político debiera entonces apoyarse enfáticamente en la planificación técnica como herramienta de gobierno. Si estas circunstancias no se dan, simplemente resulta imposible dar en el blanco (Rozenhauz y Laguens; 2011). La planificación representa entonces el esfuerzo organizador de la voluntad política, un instrumento cuyo sentido solo se alcanza cuando se pone al servicio de un proyecto de gobierno (Bernazza; 2010).

Asimismo, reducir la situación crítica de la planificación solo al campo de la política sería plantear una mirada demasiado simplista sobre el tema. La experiencia ha demostrado la imposibilidad de explicar individualmente los hechos, cuando se trata de un problema sistémico. La realidad es que en estos casos entran en juego otros factores que son también importantes y que se deben considerar para ofrecer una base racional y criteriosa sobre el tema. Sobre esto volveré más adelante.

Continuando con las reflexiones, es interesante mencionar también el rol que desempeña la planificación como articuladora del valor técnico y el político; una sinergia imprescindible que debería formar parte del instrumental de base en todo dirigente. Con esto se busca enaltecer posturas neutras o balanceadas que se alejen de las antinomias, es decir, del inmediatismo situacional asociado a la clase política y el futurismo tecnocrático de los técnicos (Matus; 1987:6). Asistimos entonces a una necesaria politización de la técnica y a una politización de la política. Como sostiene este autor en su libro *“Adiós, señor presidente”*, la política es un arte, pero como en todas no se pueden destacar resultados de calidad sin el apoyo de las ciencias y técnicas (Matus, 1994: 380), entre ellas claro, la planificación.

Como resulta lógico, la gestión del turismo también necesita inexorablemente de política, teorías y métodos que se complementen con valores humanos como ser experiencia en la función, intuición, raciocinio, creatividad, liderazgo, proactividad y vocación. Lo anterior no solo confirma una de las hipótesis iniciales de este trabajo (H3, H7 y H4), sino que además expone la diversidad y complejidad sobre la que opera el gerenciamiento turístico desde el estado. Bajo esta perspectiva, la competitividad salvaje dentro del sector, la innovación constante y la complejidad creciente, son realidades diarias e imparables del turismo y carecen de trincheras cuando se las lleva a la arena de la gestión pública.



Sin embargo, en esto y en palabras de Matus (1997: 21), en muchos casos seguimos viviendo en “*la época del curanderismo y el manosanta*”, cuando se trata de designar funcionarios para gestionar la actividad turística. La profesionalización del sector exige taxativamente políticos con fundamentos técnicos para conducir en turismo. Jubilar viejas concepciones dominadas por el pragmatismo y el exceso de confianza en la experiencia, resulta actualmente determinante.

Ahora bien, como preludio de cierre del trabajo y con motivo de transformar la taxinomia heterogénea de argumentos anteriores en una tesis -o mejor dicho síntesis-, es oportuno extrapolar los lineamientos anteriores a los casos objeto de estudio para desde allí arribar a las conclusiones del trabajo.

Siguiendo esta línea vemos como en ambos destinos jugaron fuertemente algunos factores que hacen necesaria la planificación y otros que la hacen posible. Estas últimas representan el epicentro de la investigación, el intrínquilis de la cuestión, por lo que se procederé a abordarlos detenidamente.

En primer lugar, al analizar los factores que subyacen en ambos casos destaca la necesidad de contar con una política de Estado sólida que implique el involucramiento del “*número uno*” y la existencia de liderazgos conductores para encarar el planeamiento. En Malargüe, la decisión de apostar por el turismo como eje del desarrollo surge del intendente municipal, y es su figura quien conduce el modelo (tomando como primera medida la de hacer un plan estratégico).

Esa fue la génesis que permitió forjar bases firmes dándole al plan institucionalidad, legitimidad, recursos y respaldo político. De esa forma la planificación actuó como un elemento vertebrador de la voluntad política municipal, al tiempo que fue sumando paulatinamente al resto de los aliados estratégicos (empresarios, funcionarios, políticos, académicos, vecinos), algunos claro con mayor compromiso que otros.

Cuatro años más tarde y reafirmando el rol del planeamiento, se realizó un plan estratégico a nivel comunal en donde se definió al turismo dentro de sus ejes programáticos. Es importante señalar también que a lo largo de todo el proceso hubo una inversión muy fuerte en equipamiento turístico y obra pública, hecho que dio credibilidad y consistencia al plan al concretar muchas de las aspiraciones allí mencionadas (se pasó rápidamente “*del papel al ladrillo*”, las regalías hidrocarburíferas jugaron en esto un rol importante).



Por último, y con una relevancia menor, el municipio hizo uso de herramientas de comunicación (spots, página web, radio, prensa, etc.) que lograron instalar el tema en la agenda sociopolítica del momento.

Como contracara de lo expuesto, en la comarca Viedma Patagones el proceso comienza de forma diferente y esto representa un hecho determinante. En este caso, el plan no se trató de una decisión emergente de las altas esferas del Estado o de las propias necesidades de los actores involucrados (públicos, privados y de la sociedad civil). Por el contrario, resultó de una oportunidad de asistencia brindada de forma mancomunada por el Ministerio de Turismo de la Nación y la Fundación a cargo de desempeñar la tarea. Por consiguiente, a pesar de ser un proceso participativo y necesario, tuvo poca representatividad y vinculación con los actores políticos, técnicos, empresarios, inversores, vecinos, académicos, entre otros.

Lo antedicho implicó concebir al plan comarcal como un procedimiento un tanto alejado de los órganos de gobierno, y por consiguiente, poco permeable en sus agendas. Desde luego que era muy necesaria y oportuna la realización del plan, el cual contó además con el acompañamiento de ambos municipios, referentes de áreas e intendentes. No se trata aquí de polemizar sobre eso. Sin embargo, la realidad es que no surgió de un pedido visceral y sentido de los actores locales, o del gobierno, y esto de alguna forma influyó en el nivel de involucramiento y compromiso logrado, pero sobre todo, en la ausencia de un liderazgo conductor empoderado que legitime el proceso.

Lo anterior dio inicio a un derrotero inerte en donde el plan comarcal jamás pudo superar el marco del papel. Un proceso de implementación que en realidad nunca comenzó, que jamás contó con una voluntad concreta de ejecución, que experimentó cambios importantes de funcionarios, que careció de organismos *ad hoc*, de acompañamiento del equipo consultor en la ejecución, de espacios de trabajo, de esquemas operativos, de marketing, recursos, entre otras cuestiones. Fue también un documento que no encontró en ambos municipios un marco de planificación, tanto a nivel general como en las carteras de turismo, que permitiese ensamblarlo como un engranaje más de toda la estructura.

Sin acompañamiento y articulación con la conducción política, los actores locales y el equipo de consultores, el plan comarcal resultó incapaz de actuar como un instrumento al servicio de la gestión. Resulta oportuno aquí traer a colación las palabras de Ander Egg (1991:145) quien sostenía que:



“... para que la planificación sea efectiva es necesario que la autoridad política quiera hacer, esté dispuesto a hacer, o sea, llevar a la práctica lo que se ha planificado... si no se cuenta con un apoyo político, si no existe voluntad política en los responsables de la adopción de decisiones aún el mejor de los planes es letra muerta”.

De esta forma, si se entiende a la gestión como una parte aislada y desconectada de un esquema de planeamiento, no es gestión sino un conjunto inarmónico de acciones inconducentes a un fin, el cual muchas veces ni siquiera está claro o es compartido por el conjunto de actores (Capece; 2012). Asumir entonces el gran desafío de proponer un marco referencial adecuado, efectivo y validado, representa un paso tan substancial como necesario. Como se dijo antes, la conducción en turismo es algo demasiado complejo y requiere de método y técnica para ser efectiva.

Llegando a las últimas líneas del trabajo, es oportuno destacar que durante la investigación - y para alcanzar una mejor comprensión de los procesos de planificación, gestión pública y política turística- se pretendió que lo empírico de los casos analizados no esté divorciado de lo teórico y filosófico.

Con base esto, subyace ahora una realidad insoslayable que deviene de entender que el éxito del proceso planificador necesita de una combinación atípica de condiciones poco frecuentes que deben coincidir sobre el territorio. Esta frase que parece pecar de ambigua, cobra especial sentido sobre los párrafos que le dan texto y contexto.

Los diversos factores mencionados muestran la complejidad y vulnerabilidad del proceso, al implicar cuestiones estructurales del gobierno (como ser voluntad política de las máximas autoridades, liderazgos conductores, la inserción del plan turístico en la estructura del gobierno, la disponibilidad de recursos para gestionar, entre otros), del contexto político, social y económico que se debe crear para que el plan pueda operar efectivamente, y de la disponibilidad de un entramado sólido de instituciones y actores locales. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, en paralelo también inciden colateralmente cuestiones más elementales que tienen que ver con la metodología del proceso, y que obligan a pensar en nuevas formas de planificar.

Esto último cobra entidad si entendemos que quien está en gestión, más aún en la local donde el contacto con la comunidad es directo, siente el peso de las responsabilidades, y sabe bien que los problemas que tiene que resolver son complejos,



los compromisos y desafíos a afrontar muy significativos, los imprevistos una constante, los recursos⁶⁹ finitos, los procesos administrativos muy poco amigables, y la vorágine diaria resulta por momentos intempestiva e imparable. En este contexto, sin dudas que los planes deben ser instrumentos de asistencia que ayuden a los dirigentes a domar la incertidumbre y a navegar las aguas turbulentas de la gestión, siempre compleja, del turismo.

Bajo esta perspectiva de análisis, es evidente que la planificación turística presenta tanto baches como sombras. Quienes creemos en este proceso y entendemos que no existe alternativa para impedir a los gestores públicos caer en la desorganización, improvisación o la resignación, tenemos la responsabilidad insoslayable de trabajar para superar constructivamente cada escollo, formulando nuevos postulados que devuelvan al planeamiento el virtuosismo que necesita; generando instrumentos certeros y creíbles de gobierno que sean capaces de hacer política turística de una manera distinta, más cercana, participativa, responsable, y por sobre todo, efectiva.

⁶⁹Además de los recursos económicos, influyen otros de distinta naturaleza que resultan determinantes como ser aquellos de corte jurídico (marco legal), humano (personal disponible, aptitud y actitud), cronológicos (tiempo necesario), cognitivos (información o conocimientos sobre el tema), consenso (acuerdo entre actores) y de apoyo político (cámara legislativa) (Subirats y otros; 2008).



19-BIBLIOGRAFÍA

- Altés Machín, C (1993) “Marketing y turismo: Introducción al marketing de empresas y destinos turísticos”. Madrid, España.
- Ander Egg, E. (1995) “Introducción a la planificación”. Buenos Aires: Editorial Lumen.
- Bazin, G. y Roux, B. (1992): “Les facteurs de résistance a la marginalisation dans les zones de montagne et défavorisées méditerranéennes communautaires”. Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Luxemburgo.
- Bercial Reyes Ávila y Barrado Timón Diego A. “Nuevas tendencias en el desarrollo de destinos turísticos: marcos conceptuales y operativos para su planificación y gestión” Cuadernos de Turismo ISSN: 1139-7861. 2005, 15; pp. 27-43.
- Bernazza Claudia Alicia (2006) “La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede académica Argentina. Programa de doctorado en ciencias sociales.
- Boisier, Sergio (1998), “Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales”, en Anales de geografía de la Universidad Complutense, N° 18, Madrid, pp. 13-35.
- Bolonini Luisa y Capece Gustavo (2002) “Federación misión posible: del turismo espontáneo al planeamiento estratégico”. Ediciones turísticas LADEVI Fundación Proturismo. Buenos Aires.
- Bote Gómez Venancio (1990) “Planificación económica del turismo: de una estrategia masiva a una artesanal”. Trillas. México.
- Boullón Roberto (1986) “Las actividades turísticas y recreacionales: el hombre como protagonista”. Trillas. México.
- Boullón, Roberto (1983) “Planificación del Espacio Turístico”; Ed Trillas, México.
- Caminotti, Mariana Etel (2005) “Políticas de desarrollo local y municipios: un breve recorrido analítico”, VII Seminario Nacional de la red de Centros



Académicos para el Estudio de gobiernos locales. Universidad Nacional de San Martín (Centro de Estudios Desarrollo y Territorio). Buenos Aires.

- Campodónico y Chalar (2010) “Turismo: una ciencia en construcción”; en “Epistemología y análisis crítico del turismo” del VI Seminario de Pesquisa em Turismo do MERCOSUL. Caxias do Sul.
- Capece Gustavo (2001) “Política Turística. Metodología para su concepción y diseño”. Fundación Proturismo.
- Capece y otros (2010) “Turismo y Gobierno: La construcción de una política interdisciplinaria. Fundación PROTURISMO y FAPPU Fundación para el análisis de políticas públicas. Argentina.
- Capece Gustavo (2012)
 - A) “Turismo: Gestión de la complejidad”. Fundación PROTURISMO. Buenos Aires.
 - B) “Política Turística: Metodología para su concepción y diseño”. Fundación PROTURISMO. Buenos Aires.
- Capece Gustavo (2015) “Planificación y Gestión de estratégica de Destinos y Empresas Turísticas”. Material de Cátedra. Maestría en Planificación y gestión del turismo. UNQ.
- Caro Juan Pablo (2015) “Investigación de mercado: mercado turístico de Malargüe”, Trabajo de Investigación. Universidad de Cuyo. Facultad de Ciencias Económicas.
- Cepparo M. E y otros (2008) “Procesos de reestructuración en el área rural del sur de Mendoza. Iniciativas públicas frente a los desafíos socio –territoriales locales”. II Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías regionales. Tandil.
- Cepparo, M. E, y otros (2011) “Conflictos de un territorio vulnerable para integrarse a La dinámica del siglo” Rasgos de marginalidad. Diferentes enfoques y aportes para abordar su problemática. Malargüe, un ejemplo motivador. Editorial Facultad de Filosofía y Letras, UNCuyo. Mendoza.
- Chan Nélide (1994) “Colección Temas Turístico”. 2 da Ed. Librerías Turísticas; Buenos Aires.



- Cravacuore Daniel, Ilari Sergio y Villar Alejandro (2008) “La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas”. Editado por Universidad Nacional de Quilmes.
- Cuervo Marisa y Massafra Mercedes (2016) “Proyecto de Graduación Edición XXXV. Trabajos Finales de grado”. Propuesta de Plan de desarrollo turístico para Malarqüe. Facultad de Geografía y Turismo. Universidad de Palermo.
- De Lemos, Leandro (2001) “Turismo: ¿que negócio é esse? Uma analiseeconomica do turismo”, Campinas: Papirus.
- Deming W. Edwards (1950) “El modelo gerencial de gestión total de la calidad” Universidad de Columbia.
- Donaire, J. A. (1998) “La reconstrucción de los espacios turísticos. La geografía del turismo después del fordismo”.[versión electrónica]. Girona: Publicat a Sociedade e Territorio, núm. 28.
- Durán Barba J. y Nieto S. (2017) “La política en el siglo XXI: Arte, mito o ciencia. 2º Edición CABA. DEBATE.
- EchebarriaAriznabarreta k. (1993) “La planificación estratégica de ciudades: un enfoque metodológico”; Boletín de Estudios Económicos, Vol. XLVIII – ESADE.
- Elizondo Alarcón, J. (1982). “Algunos enfoques de planificación”. Facultad de Ingeniería, UNAM, México.
- Elli Marcela y Otros; (2002), “Turismo y Desarrollo Local en la Comarca Viedma-Patagones” Fundetur.
- Exceltur (2012) “Decálogo de la competitividad turística urbana”. Informe UrbanTUR 2012. España.
- Fayos-Sola, Eduardo (2004) “Política turística en la era de la globalización”. Colección Mediterráneo Económico”.
- Ferrario F. (1979). “The Evaluation of Tourist Resources: An Applied Methodology”; Journal of Travel Research, Vol. 17, N°4.
- Foronda Robles C. y García López A. (2008). “La apuesta por la calidad como elemento diferenciador en los destinos turísticos: planes renovados”. Cuadernos de Turismo, nº 23, (2009); pp. 89-110. Universidad de Murcia. España.



- Gabrielidis Graciela (2005) “Algunos ejemplos del compromiso del municipio de Malargüe con la cultura y la educación”. Instituto de GeografíaUNCuyo – CONICET. Mendoza.
- Garnier Leonardo (1999) “Función de coordinación de planes y políticas” Ponencia presentada en el Seminario de Alto Nivel sobre Las Funciones de la Planificación, organizado por CEPAL y el ILPES en Santiago, Chile.
- Giner David (2008) “Despliegue de la estrategia de destino turístico I” FUOC/Fundación UNWTO. Universidad Oberta de Catalunya.
- Giner David (2010) “Despliegue de la estrategia de destino turístico I”. FUOC/Fundación UNWTO. THEMIS • PID_00202090.
- Gomis, M.J. (2009). Turismo justo, globalización y TIC. [versionelectrónica]. Barcelona: EUOC.
- Gunn Clare A. (2002) “Tourism planning: basics, concepts, cases”. Gran Bretaña: Routledge.
- Hall Richard (2003) “Enterprise resource planning systems and organizational change: transforming work organization?” Rethinking Organizational Change.
- Hernández Samperi (1991) “Metodología de la investigación” McGraw-Hill 4ª Edición ISBN: 970-10-5753-8 México.
- Inmaculada Herrador Lindes y otros (2014) “Plan estratégico de la Provincia de Jaén 2020” Fundación estrategias para el desarrollo económico y social de la provincia de Jaén.
- Ivars, Joseph A. (2003). “Planificación turística de los espacios regionales en España”. Ed. Síntesis. Madrid, España.
- Kotler Philip y Armstrong Gary (2003). “Fundamentos de Marketing”, 6ta edición, Prentice Hall.
- Laguens Julián y Rozenhauz Julieta (2011) “Introducción a la Planificación Estratégica Situacional”. Universidad Tecnológica Nacional.
- Lawson Fred R y Baud-Manuely (1998) “Tourism and Recreation Handbook of Planning and Design”. NYC.



- Leiper, Neil (1990). “El Sistema turístico: UnaperspectivaInterdisciplinaria”, Department of Management Systems, Business Studies Faculty, Massey University, 1990.
- Levy, Paul S. y LemeshowStanley (1999) “Sampling of Populations: Methods and Applications”, 4th Edition. ISBN: 978-0-470-04007-2. Quantity.
- Leiva Víctor R. (1997) “Turismo y Gestión Municipal”. Serie de Manuales Didácticos para la Gestión Municipal. Asociación Chilena de Municipalidades. Chile.
- Madoery Oscar y Schmuck María Eugenia (2015) “Globalización, Desarrollo y Territorio: Una aproximación al concepto de territorio. Conceptualización de desarrollo”. Material de cátedra Teorías del desarrollo, Universidad Nacional de Quilmes. Capítulo 2.
- MamaníAdelma A. (2006) “Políticas neoliberales y conflictos territoriales en Malargüe”. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- Mantero, Juan Carlos (1998). “Aportes y Transferencias”, Centro de Investigaciones Turísticas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la UNMDP. Año 2, Vol. I, marzo de Matus Carlos (1987) “Política, planificación y gobierno” Fundación Altadir. Caracas.
- Martino José (2002) “Turismo Espeleológico en el área de influencia de Malargüe Provincia de Mendoza”. Universidad Abierta Interamericana.
- Matus Carlos (1980) “Planificación de situaciones”, FCE, México.
- Matus, Carlos (1981) “Estrategia y plan”. Siglo Veintiuno Editores. México.
- Matus, Carlos (1987) “Política, planificación y gobierno”. Caracas: Fundación ALTADIR.
- Matus, Carlos (1993) “Guía de análisis teórico, Seminario de Gobierno y Planificación, Método PES”. Ed. Altadir. Caracas.
- Matus, Carlos (1994) “Adiós, señor presidente”. Caracas: Fundación ALTADIR.
- Matus, Carlos (1995) “Chimpancé, Machiavello y Gandhi”. Estrategias Políticas. Caracas: Fundación ALTADIR.
- Matus, Carlos (1997)



- a) “El líder sin Estado Mayor”. Caracas: Fundación ALTADIR.
- b) “Los tres cinturones de gobierno”. Caracas: Fundación ALTADIR.
- Matus, Carlos (1998) “Método PES” Caracas: Fundación ALTADIR.
- Mendoza Javier (1990) “La utilización de técnicas de gestión del sector privado y el desarrollo del management público”. Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Barcelona.
- Mercosur (2006). Documento del Centro de Coordinación de Capacitación Policial. Glosario de términos.
- Mintzberg Henry (1994) “El ascenso y la caída de la planificación estratégica”. Universidad de McGill, Montreal, Quebec. Harvard Business Review.
- Mintzberg Henry, AhlstrandBruce y LampeJoseph (1999) “Safari a la estrategia. Una visita guiada por la jungla del management estratégico”. Argentina, ediciones Granica.
- Molina S. y Rodríguez S (1991) “Planificación Integral del Turismo. Un enfoque para Latinoamérica”. Trillas, México.
- Molina Sergio E. (1997) “Turismo: metodología para su planificación” Escuela de Administración Turística. Trillas, México.
- Municipalidad de Malargue (2000) “Plan Estratégico de Malargúe 2020”. PEM.
- Municipalidad de Moreno (1997) “Moreno, tiempo de encuentro. Una experiencia de gestión municipal” (1995- 1999), editado por el municipio de Moreno.
- Niding, M. (2001) “Turismo sostenible, comunidad local y competencias para el desarrollo”, en Cebrián Abellán, A. (coord.), Turismo cultural y desarrollo sostenible. Análisis de áreas patrimoniales.
- GalíEspeltNuria, FernándezJoaquim Majó y Vidal CasellasDolores (2009) “Patrimonio cultural y turismo: nuevos modelos de promoción vía internet”. Cuadernos de Turismo.
- OMT – Organización Mundial del Turismo:
 - o (1994a) Entender el Turismo: Glosario Básico. Disponible Online en <http://media.unwto.org/es/content/entender-el-turismo-glosario-basico>



- (1994b) “National and regional tourism planning”, España.
- (1995) “Agenda 21 for the travel and tourism industry. Towards environmentally sustainable development”. WTO/World Travel Tourism Council/World Earth, Madrid.
- (1998) “Guide for local authorities on developing sustainable tourism”. WTO, Madrid Caribe. OMT, Madrid
- (1999a) “Agenda para Planificadores Locales: turismo sostenible y gestión municipal”. Publicación de turismo y medioambiente. ISBN: 92-844-0313-8.
- (1999b) “GesGuía para las administraciones locales:desarrollo turístico sostenible”. Madrid.
- Otero Adriana María (2015) “Material de Cátedra Ordenamiento territorial para el Desarrollo Turístico”. Maestría en Desarrollo y Gestión del Turismo Universidad Nacional de Quilmes.
- Ozlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1995) “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”. Redes.
- Pascale J. C y otros (2012) “Material de Cátedra Planificación turística”. Licenciatura en Turismo. Universidad Nacional del Sur.
- Pérez Sánchez Margarita (2006) “Análisis de políticas públicas”. Colección Manuales. Universidad de Granada Facultad de CC.PP. y Sociología. España.
- Pesci Rubén (2007) “Modelo de Ocupación Territorial y Plan de desarrollo Sustentable de Comodoro Rivadavia”. FLACAM (Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales). Fundación CEPA, La Plata, Argentina.
- Ministerio de Turismo de la Nación Argentina (2006) “Plan Federal Estratégico de Desarrollo Turístico Sustentable (PFETS-2016)”. Actualización 2016.
- Popovich María Raquel y Toselli Claudia (2006) “Planificación estratégica participativa y comunidad local. Desarrollo de un destino turístico en Argentina. Cuadernos de Turismo, enero-junio, número 017. Universidad de Murcia, Murcia, España.
- Porter, M. E. (1996). What is Strategy?.Cambridge: Harvard Business Review.



- Pujadas, R. Y Font, J. (1998). “Ordenación y planificación territorial”. Editorial Síntesis, colección Espacios y Sociedades, serie mayor, Madrid.
- Raiponeri, Ornella (2011) “Recuperemos el MalalHue. Plan de desarrollo ecoturístico de Malargüe” Universidad de Palermo. Escritos en la Facultad N°71 [ISSN: 1669-2306] Proyectos de Graduación Edición XV. Año VII, Vol. 71, Buenos Aires, Argentina.
- Reese Eduardo (1999) “Introducción a la planificación y gestión estratégica en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. Documento de trabajo del seminario taller. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento: Buenos aires.
- Rodríguez Sergio y otros (2012) “Plan Estratégico Participativo de Desarrollo Turístico Sustentable Comarca Viedma – Patagones”. Fundación FUNDAMERICA. Viedma.
- Rubio y Martínez. (2006). Las ciudades históricas del Mediterráneo: el sector turístico, la dinamización cultural y las nuevas tecnologías aplicadas al patrimonio cultural. Málaga: Universidad de Málaga (UMA), Departamento de Historia del Arte.
- Sancho y Sanz. (2010). “La implementación de un sistema de gestión de destinos como estrategia de diferenciación y competitividad en destinos maduros. El caso de Gandía”. Turitec. Málaga.
- Sanz, Miguel A (1983) “La normativa hotelera a examen”, Revista Editur, núm. 218.
- Schenkel Erica (2017) “Política turística y Turismo Social: Una perspectiva Latinoamericana”. Ediciones Ciccus. CLACSO.
- Shewhart Walter (1942) “Control económico de calidad de productos manufacturados”. Universidad de Oxford.
- Subirats Joan y otros (2008) “Análisis de políticas públicas y gestión pública”. Barcelona: Ariel.
- Testa, Mario (1987) “El pensamiento estratégico y la lógica de la programación”. Documento mimeografiado.



- Urry, J. (2002). "The Tourist Gaze: Leisure and Travel In Contemporary Societies". Londres.
- Vaquero, M. (2000) "Tiempo libre, ocio, recreación y turismo"; Aprendiendo a conocer mi ciudad. Municipalidad de Bahía Blanca.
- Vaquero, M. y Ercolani, P. (2003). Turismo en las áreas interiores. El sudoeste de la provincia de Buenos Aires. Buenos Aires: Congreso Nacional de Geografía, GAEA.
- Velasco María (2011) "La política turística. Una arena de acción autónoma". Cuadernos de Turismo.
- Velasco María (2016) "Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo". Revista Pasos Vol. 14 N° 3. SpecialIssue Págs. 577-594. 2016.
- Vera Rebollo y otros (2011) "Análisis territorial del turismo y planificación de destinos turísticos", Valencia, Tirant lo Blanch.
- Vera Rebollo, J. F. (1997): "Turismo, territorio y medio ambiente: hacia un Medel sostenible". Aula de Geografía: Turismo y Ordenación del Territorio. Alicante.
- Villar Alejandro (2012) "Turismo y desarrollo en la Argentina" Revista de ciencias sociales, segunda época No 21, otoño de 2012, pp. 45-65.
- Villar Alejandro (2015) "Desarrollo y gestión local del turismo". Material de cátedra. Maestría en Planificación y Gestión del turismo. Universidad Nacional de Quilmes.
- Viñals Blasco M. (1999). "Los Espacios Naturales y Rurales. Los Nuevos Escenarios del Turismo Sostenible"; en "Turismo en espacios Naturales y Rurales", Universidad Politécnica de Valencia. Valencia.
- Wallingre Noemí. (2007) "Limitaciones o beneficios del desarrollo local en el turismo", en Revista Tiempo de Gestión.
- Wallingre Noemí. (2013) "Análisis del desarrollo de un destino turístico emergente: el caso de la ciudad de Paso de la Patria, provincia de Corrientes, Argentina". Tiempo de Gestión - N° 16. Semestral. Facultad de Ciencias de la Gestión – UADER.



- Zingoni José María y otros (2007) “Plan Estratégico de Turismo Sustentable del Partido de Patagones”, Fundación Carolina.
- Zingoni, José María (2015) “Gobernar la ciudad: Desarrollo local y políticas urbanas municipales”. Editorial de la Universidad Nacional del Sur - EdiUNS. 1° Edición. Bahía Blanca.

Páginas Webs consultadas

- <http://pem.malargue.gov.ar/>
- http://www.gobiernolocal.gob.ar/?q=node/3655#field_antecedentes
- <http://www.malarguetegusta.com/>
- <http://www.laslenas.com>
- <http://www.mendoza.gov.ar/>
- <http://turismo.mendoza.gov.ar/>
- <http://www.turismo.gba.gov.ar>
- <http://www.turismo.gba.gov.ar/programas>
- <http://www.patagones.gov.ar/obras-publicas/planos>
- <http://www.hcdpatagones.gov.ar>
- <http://www.indec.gov.ar>
- http://www.censo2010.indec.gov.ar/CuadrosDefinitivos/P2-D_6_602.pdf
- http://www.indec.gov.ar/censo2001s2_2/ampliada_index.asp?mode=62
- <http://turismopatagones.gob.ar>
- <http://www.rionegrotur.gob.ar>
- <http://fundamerica.org.ar/>



ANEXO N°1 – ENCUESTAS

En el marco de la presente investigación se tomó contacto con diferentes actores vinculados con el devenir actual o pretérito de los destinos objetos de estudio. En algunos casos se trató de funcionarios que participaron activamente en la elaboración de los planes turísticos o bien durante su implementación operativa.

Como complemento de lo anterior, el muestreo se hizo extensivo también a referentes de la gestión y el planeamiento de otras entidades municipales similares, y demás organismos provinciales y Nacionales. Esto resulta fundamental para analizar y conocer otras experiencias de planificación en niveles mayores del territorio.

A continuación, se procede a detallar el listado de las personas abordadas mediante los instrumentos mencionados anteriormente:

LISTADO DE ACTORES ENCUESTADOS

- **MALARGUE**

1. Fabián Monzón - Director del Planetario Malargüe
2. María del Carmen Vergara - Directora de Cultura
3. Mabel Buel - Coordinadora del Museo REGIONAL MALARGÜE
4. José Gabriel Ferrero - Coordinador de Servicios Públicos
5. Schajnovetz Marcelo - Presidente de la Cámara de Comercio de Malargüe
6. **Floridos González** - Presidente Asociación Malargüe de Turismo - AMATUR:
7. Asociaciones de guías de turismo de Malargüe
8. Sr. Gladis Ruiz - Presidente del HCD.
9. Sr. Fernando Passano - Referente del complejo “Las Leñas”
10. Oscar González - Ex Director de Turismo de Malargüe
11. Graciela Violaz - RESPONSABLE DEL P.E.M
12. Carlos Vázquez - Secretario de Gobierno de Malargüe Señor
13. Director del planetario de Malargüe

- **COMARCA VIEDMA PATAGONES**

14. Javier Garcés- Ex intendente de Patagones
15. Mercedes Querejeta- Ex Secretaria de turismo, cultura y deportes de Viedma



16. Lic. Sergio Papattico - Ex Subsecretario de turismo de Viedma
17. Laura Ramos – Ex Secretaria de turismo y desarrollo de Viedma
18. Lic Pamela Pocai- Ex Directora de Turismo de Patagones
19. Arq. Mónica Badillo – Directora de Cultura de Patagones
20. Ing Juan Carlos Rica – Subsecretario de planificación y Patrimonio
21. Arq. Laura Savezinsky – Subdirectora de Patrimonio Municipalidad de Patagones
22. Sr. Daniel Paredes – Secretario de Gobierno de Patagones
23. Arq. Mónica Herrero- Ex Directora de Planificación y patrimonio Municipal
24. Emiliano Borean Director de Desarrollo económico – Municipalidad de Patagones

- **AUTORIDADES DE OTROS MUNICIPIOS ANÁLOGOS**

25. Lic. Georgina Siebenhar- Ex Secretaria de Turismo de Tornquist
26. Lic. Bernardo Amor- Director de Turismo Municipalidad de Coronel Rosales
27. Juan Moizzi - Director de Turismo Municipalidad de Tres Arroyos
28. Mg. Julia Arocena - Directora de turismo de Bahía Blanca
29. Lic. Edgardo Krembs- Consultor especializado en planificación turística – Ex Secretario de Turismo de Villa la Angostura.
30. Marcelo Stay - Director de Turismo del Municipio de Villarino.
31. Tec. Silvio Rodrigo Rauschenberger- Ex Secretario de Turismo Monte Hermoso

- **ORGANISMO PROVINCIALES DE TURISMO**

32. Lic. Patricia Carmona - Directora de Promoción de la Subsecretaria de Turismo de la Provincia de Buenos Aires
33. Lic. Juan Pablo Falcón - Director de Calidad de la Subsecretaria de Turismo de la Provincia de Buenos Aires
34. Lic. Nicolás Russo Director de Inversiones de la Subsecretaria de Turismo de la Provincia de Buenos Aires
35. Lic. Tomas Meyer - Ex Director de promoción Turística de la Subsecretaria de Turismo de la Provincia de Buenos Aires
36. Lic. Ignacio Salmieri - Ex Director de turismo comunitario y Fiestas Populares de la Subsecretaria de Turismo de la Provincia de Buenos Aires
37. Lic. Corina Guerrisi- Equipo técnico de promoción del Ministerio de Turismo de Río Negro
38. Mariela Messina - Desarrollo de la Oferta – Ministerio de Turismo de Río Negro



39. Mercedes Coordinadora del Observatorio turístico Ministerio de Turismo de Río Negro
40. Laura Val – Capacitación Turística – Ministerio de Turismo de Río Negro
41. Lic. María Victoria Gallardo (Turismo PBA - Docente UPSO – Capacitadora FEHGRA)
42. Cristina Mengaleri – Ministerio de Turismo de Mendoza

- **ORGANISMO NACIONAL DE TURISMO (MINTUR)**

43. Diego Barberis – Enlace técnico Ministerio de Turismo de la Nación
44. Mg. German Bakker – Coordinador del equipo de Planificación del Mintur
45. Lic. Ezequiel Gliubizzi – Referente técnico de la coordinación de planificación estratégica de la secretaria de promoción y desarrollo turístico – Ministerio de Turismo de la Nación.
46. Lic. Rodrigo Báez – Consejo Federal de Turismo CFT - Especialista en gestión del turismo – Coordinador de Región Patagónica y Litoral.



FORMATO ENCUESTA

LA PLANIFICACION ESTRATEGICA COMO INSTRUMENTO DE GESTION

Material de Tesis - Maestría en Desarrollo y Gestión del Turismo - Universidad Nacional de Quilmes
- Nahuel Malaspina

*Obligatorio

LA PRESENTE ENCUESTA ES ANÓNIMA

Dentro del organismo que forma parte ¿existe algún área encargada de la planificación? *

- SI
- NO
- DESCONOCE

En relación a la cartera de turismo ¿hay algún área encargada de planificar? *

- SI
- NO

¿Considera que la planificación es un instrumento que puede realizar aportes substanciales a la gestión? *

- SI
- NO
- OCASIONALMENTE



En base a la pregunta anterior, jerarquice las siguientes afirmaciones:

La planificación estratégica como herramienta orientadora de la gestión:

Ayuda en la definición de objetivos comunes *

	1	2	3	4	5	
NADA	<input type="radio"/>	MUCHO				

Fomenta la construcción de consensos y compromisos indispensables *

	1	2	3	4	5	
NADA	<input type="radio"/>	MUCHO				

Promueve el trabajo en equipo (intersectorial- interdisciplinario)

*

	1	2	3	4	5	
NADA	<input type="radio"/>	MUCHO				

Incentiva la articulación público-privada *

	1	2	3	4	5	
NADA	<input type="radio"/>	MUCHO				

Facilita un mejor aprovechamiento de los recursos *

	1	2	3	4	5	
NADA	<input type="radio"/>	MUCHO				

Mejora la asignación de tareas, responsabilidades y obligaciones dentro del área *

	1	2	3	4	5	
NADA	<input type="radio"/>	MUCHO				

Genera un mayor control y monitorización de las acciones que se están ejecutando *

	1	2	3	4	5	
NADA	<input type="radio"/>	MUCHO				



Por el contrario , pondere cuales considera que son las principales desventajas que se desprenden del proceso planificador

Resta tiempo imprescindible a la gestión diaria *

	1	2	3	4	5	
NADA	<input type="radio"/>	MUCHO				

Insurre recursos (generalmente escasos) *

	1	2	3	4	5	
NADA	<input type="radio"/>	MUCHO				

No representa aportes novedosos, necesarios o substanciales *

	1	2	3	4	5	
NADA	<input type="radio"/>	MUCHO				

Resulta difícil de llevar a la práctica *

	1	2	3	4	5	
NADA	<input type="radio"/>	MUCHO				

No es necesario planificar en turismo *

	1	2	3	4	5	
NADA	<input type="radio"/>	MUCHO				

El "Plan" (estratégico, rector, maestro, de desarrollo, de gestión, etc.) es uno de los productos más acabados del proceso de planificación. Señale según corresponda: *

- CUENTA CON UN PLAN
- NO CUENTA CON UN PLAN (EN ESE CASO DESESTIME LAS PREGUNTAS SIGUIENTES Y HAGA CLICK EN ENVIAR)

Considera al plan una herramienta orientadora de la gestión en el destino?

- Si
- NO



En caso afirmativo ¿Cuáles han sido los principales aportes del plan a la gestión?

	SI	NO	NS/NC
Definición de objetivos comunes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Construcción de consensos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fomento del trabajo en equipo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Articulación pública-privada	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Utilización eficiente de los recursos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Asignación de tareas, responsabilidades y obligaciones	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Control de las acciones ejecutadas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ejecución de proyectos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Por el contrario y según corresponda, pondere la incidencia de los siguientes factores sobre el proceso de "implementación" del plan

	Nula	Media	Alta
Exigencias propias del ritmo diario de la gestión	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Déficit de presupuesto/acceso a financiación	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Inconsistencias en las propuestas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ausencia de una visión compartida	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Débil involucramiento y participación de los actores locales	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Endeble legitimidad social del plan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Falta de integración del plan dentro del programa de gobierno	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Exigua articulación con otros niveles de gobierno (provincial/nacional)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Falta de articulación pública-privada.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ausencias de liderazgos públicos que legitimen esta herramienta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Débil comunicación (mkt del plan).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Falta de resultados en el corto plazo (descontinuó su uso)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Cambios inesperados en el entorno	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Falta de continuidad del gobierno	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Falta de conciencia/formación en los equipos de gobierno (técnicos – funcionarios)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Según su criterio ¿Qué porcentaje de implementación del plan se ha logrado? Aprox.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
NADA	<input type="radio"/>	TOTAL									

¿Trabaja a nivel operativo (corto plazo) con algún esquema anual que organice y determine la implementación el plan?

- SI
- NO

ENVIAR



▪ ANEXO N°2- ENTREVISTAS PERSONALES- REUNIONES GRUPALES

Se realizaron entrevistas bajo una modalidad semi estructurada, con predominio del modelo o tipo “libre”, es decir, que no existió un orden establecido y rígido de interrogantes, aunque se utilizaron como base una batería de preguntas a modo de disparadores.

Con ello se buscó maridar ambos métodos para lograr un clima desestructurado con el entrevistado, lo más parecido posible a una conversación donde las preguntas y respuestas surjan naturalmente. La razón de ser de utilizar esta metodología es que permite al candidato ser espontáneo, pudiendo expresarse sin condicionantes.

De igual modo, es oportuno mencionar que las entrevistas se realizaron -según cada caso- de forma presencial o a distancia (virtual o por vía telefónica), a las cuáles se agregaron también reuniones de trabajo. Para la muestra se tuvieron en cuenta principalmente los diferentes actores involucrados en la planificación y gestión turística de los destinos objetos de estudio.

A continuación, se menciona el listado de informantes clave afectados durante el proceso:

✓ COMARCA VIEDMA PATAGONES

1. Ing. José Luis Zara - Intendente de Patagones (2015- Actualmente)
2. Lic. Roque Barilá- Director de Turismo de Patagones (2015- Actualmente)
3. Lic. Oscar Echeverría - Secretario de turismo y desarrollo económico de Viedma (2018- Actualmente)
4. Gustavo Malek – Subsecretario de Turismo de Viedma (2017- Actualmente).
5. Marcela Elli (Ex Sub secretaria de turismo 2009-2012)
6. Ing. Humberto Iglesias - Ex Secretario de desarrollo territorial de Patagones (2015-2017)
7. Ing. Eloise Gaido - Subsecretaria de desarrollo territorial del partido de Patagones (2018 – Actualmente)
8. Graciana Koehler - Facilitadora del programa de herramientas de gestión de la red de innovación local RIL – Municipalidad de Patagones
9. Lic. Sergio Rodríguez - Responsable de la elaboración del “Plan turístico Viedma Patagones” – Presidente de Fundación Fundamérica.



✓ MALARGUE

10. Sra. Débora Ferrero - Directora de Turismo de Malargüe (2016- Actualmente)

11. José Luis López - Director del Plan estratégico Malargüe (Actualmente en funciones).

12. Javier Palomeque - Referente de turismo en el Plan estratégico de Malargüe (Actualmente en funciones).

13. Graciela Violaz – Responsable de la elaboración del Plan Estratégico PEM- Ex Directora de Turismo de Malargüe (actualmente en funciones)

14. Cristina Mengaleri – Desarrollo turístico Ministerio de Turismo de Mendoza (Actualmente en funciones).

15. Municipalidad de Malargüe/ Dirección de Turismo: Lic. Laura Álvarez Dipaolo (Actualmente en funciones).

✓ MODELO DE ENTREVISTA UTILIZADO

***GUIA DE PREGUNTAS PARA ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD TESIS
MASTER UNQ***

-NOMBRE DEL ENTREVISTADO:

-CARGO O PROFESION:

-DATOS DE CONTACTO:

1- Presentación y breve explicación sobre los términos de referencia de a investigación, detallando los alcances, objetivos, hipótesis y resultados esperados con el trabajo.

2- Comenzar con preguntas abiertas y disparadoras. Dejar que el entrevistado se explique, y tomar nota:

a. ¿Cómo ve la situación actual de los planes y de la planificación estratégica asociada a la gestión pública?

b. ¿Considera que la planificación es un instrumento que puede realizar aportes substanciales a la gestión? En caso afirmativo mencionar cuales.

c. Por el contrario, ¿Cuáles son las principales desventajas del proceso planificador?



- d. ¿Cuenta actualmente con un plan estratégico y con una unidad ejecutiva para el mismo?
- e. En caso afirmativo, ¿qué porcentaje del plan se ha ejecutado?
- f. ¿Cuáles han sido las principales vicisitudes respecto de la implementación del plan?
- g. ¿Trabaja a nivel operativo (corto plazo) con algún esquema anual que organice y determine la ejecución el plan?
- h. Por último, ¿qué elementos considera que se deberían mejorar o incorporar para aumentar el virtuosismo de esta herramienta?



ANEXO N°3 - CONTACTOS CON EQUIPOS TÉCNICOS MUNICIPALES/CONSULTORES

Como complemento de las encuestas y entrevistas se trabajó paralelamente con los equipos técnicos municipales. El trabajo mancomunado en ese sentido resultó determinante para acceder a información de suma importancia a través de reuniones o contactos telefónicos, mails, etc.

PERSONAL AFECTADO:

- Municipalidad de Viedma/ Subsecretaria de Turismo: Directora de Turismo Roxana Maggini y Lic. Hebe Gazo.
- Municipalidad de Patagones/Dirección de Turismo: Lic. Silvina López y Tec. Ana Fabbri.
- Fundación Fundamérica/ Plan Turístico Viedma Patagones: Técnicos Lic. Mariela Severini y Lic. María Baselli.
- Municipalidad de Malargüe/ Dirección de Turismo: Lic. Laura Álvarez Dipaolo.
- Municipalidad de Malargüe /Plan Estratégico Malargüe: Javier Palomeque



ANEXO N°4 - PARTICIPANTES DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN

Según fuentes oficiales ⁷⁰ se infiere que durante los procesos de planificación analizados participaron/ participan los siguientes actores locales

✓ MALARGUE PEM

- Celso A. Jaque Ex - Intendente
- Ricardo Zubeldía Ex Presidente HCD
- Jorge Céspedes Ex Presidente UCR - HCD
- Horacio Marinaro Ex Presidente PD - HCD
- Juan José Nambuena Ex Presidente PJ - HCD
- Francisca Drisaldi Ex Senadora Provincial
- Violeta Aguilar Ex Senadora Provincial
- Jorge Tieppo Ex Senador Provincial
- Marcelo Schajnovetz Ex Presidente Cámara de Comercio, etc.
- Daniel Sauma Ex Presidente Cámara de Turismo
- Fabián Pelosso Ex Presidente Asoc. P. Papa Semilla
- Marcelo Correa Productor Papero
- Carlos Aguado Productor Papero
- Carlos Segovia
- Luis Duarte Presidente Microemp.
- Arnaldo Butcovic Transportista
- Sra. de Salso Hotelera
- Roberto Gasques Agua Mineral
- Miguel de Franchesco Talleres metalúrgicos

⁷⁰Participantes del proceso de planeamiento que aparecen mencionados en los créditos de cada uno de los planes analizados.



- Ramón Ibáñez Transportista
- Víctor Arce Comerciante
- Juan Fernández Leroy Comerciante
- Vicente Gutiérrez Comerciante
- Juan Carlos Cogoh (hijo) Comerciante
- Marcelo Cabús Docente - Comerciante
- Argentino Abdala Comerciante
- Aldo Bujaldón Productor Papero
- Celedino Sánchez y Sra. FECOCRI
- Gualberto Avila CONEA
- Eduardo Castón LV19 - Los Andes
- Eduardo Araujo CTC
- Adán Poblete Particular
- Daniel Sepúlveda Particular
- Omar Quijano Ex Concejal
- Rafael Cara Ex Concejal ∝
- Gladys Ruiz Ex Concejal
- Raquel Rugoso CUMULEN
- Hector Deheza Paleontólogo ∝
- Enrique Rubio Empresario
- Ester Ibáñez de Cruz Docente
- Santiago Alí Ex Concejal
- Ruth Mercado Docente - SADE
- Noemí Villagrán Particular
- Leticia Martínez Particular
- Yolanda Zapata Ex Concejal



- Omar Villar Particular
- Nancy Ruarte Particular
- Dn. Amarfil Artesano ∞
- Alberto Recabarren Médico
- Teresa Lobos Concejal
- Humberto Montenegro Concejal
- Elida Di Paolo Concejal
- Teresa Sandoval Concejal
- Luis A. González Concejal
- Enrique Abeldaño Concejal
- Elia Lineros Asistente Social
- Carim Rasso Fza. Aérea (ex - legislador Pcial.)
- Margarita Díaz ANSSES
- Cesar Contreras Correo
- Raúl Rodríguez Secretario Des. Hno.(municipio)
- Juan A. Agulles Secretario Des. Eco. (municipio)
- Ricardo Scollo Dir. Cultura
- Silvia Zúñiga de Bastián Dir. Educación
- Fabián Ortega Dir. Acción Solidaria
- Rosa Quiroga Dir. Emergencia Social
- Claudia Benegas Deportes (municipio)
- Guillermo Romero Dir. Recaudación y Control
- José Pandolfo Ex Dir .Infraest. y Medio Ambiente
- Anibal Cabeza Ex Dir. Servicios Públicos
- Graciela Viollaz Ex Dir. Turismo
- Héctor Riquelme Tesorero municipal



- Isidro Márquez Plan Arraigo (municipio)
- Julián Contreras Vivienda (municipio)
- Cristina de Contreras Ex Funcionaria
- Carlos Tapia Hospital Regional
- Estela Juin Particular
- Rosario Santillán PAMI
- Juan Carlos Tillería 99.5 FM
- Román Gatica Médico
- José del Carmen Pérez Particular
- Luisa Fernández Particular
- Julio Fernández Particular
- Luis Rivero Emp. Turístico
- Laura Passolas Médico
- María Rosa Castilla Médico
- Dr. Orlandi Médico
- Dr. Coria Médico
- Esteban Ovando Docente
- Fidencio Martínez Presidente Club Deportivo Malargüe
- Rafael Páez Club Deportivo Malargüe
- Nancy Castón Dir. Ancianidad
- Daniela Rojas Dir. de Desarrollo Social (Pcia.)
- Nuri de Gamboa Dir. LV19
- Osvaldo Verdugo Gerente CTC
- Silvia Gómez Asistente Social (Municipio)
- Marina La Rosa SELSA
- Fabián Ortíz Dir. Minería



- Daniel Pasqualetti Gerente Bco. Nación
- Amélide Lucero de Aluch ANDEM
- Leonardo Pierini Plan Deptal. Adicciones (Voluntarios)
- Asencio Villar Fza. Aérea
- Raúl Becerra Archivo Histórico
- Jorge Luna Ceramista y Museo
- Julia Salinas Uniones Vecinales
- Silvia Aluch Uniones Vecinales
- José Fernández Ex -Agente YPF
- Jorge López Uniones Vecinales
- Jorge Ayala Gendarmería
- Enrique Soler Ing. (Municipalidad)
- Horacio Ferrada DNV
- Leopoldo Luffi DPV
- Juan Vázquez EDEMSA
- Eduardo Montiveros OSM
- José Barros Servicios Ind. Petróleo
- M. Pescio Industria Yesera
- Juan Martínez Emp. Madera
- Juan Montanari Emp. Madera
- Hugo Morales Presidente Asoc. Pesca con Mosca
- Fabián Gutiérrez Tambero
- Iris Mesa CADUVA
- Floridor González Emp. Turístico
- Carina Salvadore Emp. Servicios
- Silvia Calvi Concejal



- Humberto Camiolo Pastor Evangélico
- Pedro Parra Pastor Evangélico
- Osvaldo Cerroni Cura Párroco
- Andrea Castellano Docente
- Lucía Pérez Docente
- Antonio Navarro Docente
- Carlos Grosso Docente
- Andrea Ojeda Docente
- Silvia Martínez Docente
- María Inés Marianetti de Pandolfo Docente
- Angélica Guiñazú Docente
- Manuel Praderio Aeropuertos Argentina 2000
- Ramón Martínez Del. Recursos Naturales Renovables ∞
- Verónica Bunsters Plan Deptal. Prevención Adicciones
- Gladys Parra de Marchetti Jueza
- Nelson Chiarlo DGI
- José Lista Dir Hospital Regional
- Sandro Canales Médico
- Jorge Marengo Médico
- Lic. Federico Urigüen - Coordinador PEM
- Lic. Beatriz Tretrop – Equipo Técnico PEM
- Arq. Ruth Villarreal - Equipo Técnico PEM
- Simón Jofré - Equipo Técnico PEM
- Carlos Monjeló - Equipo Técnico PEM
- ADL Patricia R. La Nasa - Asesoramiento Externo PEM
- Arq. Laura Franco - Asesoramiento Externo PEM



- Arq. Héctor Bazzani - Asesoramiento Externo PEM
- Psic. Laura Tortoriello - Asesoramiento Externo PEM
- Fabián Monzón - Director del Planetario Malargüe
- María del Carmen Vergara - Directora de Cultura
- Mabel Buel - Coordinadora del Museo REGIONAL MALARGÜE
- José Gabriel Ferrero - Coordinador de Servicios Públicos
- Schajnovetz Marcelo - Presidente de la Cámara de Comercio de Malargüe
- Floridos González - Presidente Asociación Malargüe de Turismo - AMATUR:
- Asociaciones de guías de turismo de Malargüe
- Sr. Gladis Ruiz - Presidente del HCD.
- Sr. Fernando Passano - Referente del complejo “Las Leñas”
- Oscar González - Ex Director de Turismo de Malargüe
- Graciela Violaz - RESPONSABLE DEL P.E.M
- Carlos Vázquez - Secretario de Gobierno de Malargüe Señor
- Director del planetario de Malargüe
- Sra. Débora Ferrero - Directora de Turismo de Malargüe
- José Luis López - Director del Plan estratégico Malargüe
- Javier Palomeque - Referente de turismo en el Plan estratégico de Malargüe
- Graciela Violaz – Responsable de la elaboración del Plan Estratégico PEM- Ex Directora de Turismo de Malargüe
- Cristina Mengaleri – Desarrollo turístico Ministerio de Turismo de Mendoza.
- Municipalidad de Malargüe/ Dirección de Turismo: Lic. Laura Álvarez Dipaolo



COMARCA VIEDMA PATAGONES⁷¹

- Alberto ALZUGARAY; Delegación Municipal en San Blas
- Carmen AMICO; Concejal (HCD Patagones)
- Gustavo AZPEITIA; Club de Golf
- Carmen BARILA; Comerciante
- Roque BARILA; Dirección Municipal de Turismo de Patagones
- Liliana ASILE; Agencia de Viajes y Turismo
- Nora BRUNAND; Estudiante universitaria
- Jorge BUSTOS; Presidente del Honorable Concejo Deliberante
- Carlos CAMPOS; Agencia de Desarrollo, Capítulo Patagones
- Ignacio CARDENAS; Prefectura Naval Argentina
- Ángel CASELLA; Policía Comunal
- Susana CASTELNUOVO; Vecina
- Silvana CASTRO; Dirección de Cultura
- Valeria CHURRARIN; Coordinadora Grupo Hilanderas
- Daniel COLOMBIL; Prestador de servicios turísticos
- Humberto COLOMBO; Fundación Génesis
- Anahí DILODOLBICO; Fundación Génesis
- María EPULEF; Comisión de Fomento Barrio Ceferino
- Carlos ESPINAZA; Periodista
- Ana María FABBRI; Dirección Municipal de Turismo de Patagones
- Marcelo FANDREWICZ; Delegación Municipal en San Blas
- Walter FERNANDEZ; Camping Municipal
- Marcelo FERREYRA; Sub-Dirección Municipal de Patrimonio

⁷¹Fuente: Créditos del Plan Estratégico de Turismo de Patagones (2007:5)) y Anexo II del Plan Estratégico de Turismo Comarca Viedma Patagones (2012:172)



- Florencia GIORGETTI; Escuela Media 203
- Gastón GIRAUDO; Prefectura Naval Argentina
- Cristina GORO; Prestador de servicios turísticos
- Luis GORO; Prestador de servicios turísticos
- Máximo GRANDOSO; Vecino
- Oscar HEBERLING; Delegado Municipal en Stroeder
- Mónica HERRERO; Sub-Directora Municipal de Patrimonio
- Jorge IRUZTA; Museo Regional EMMA NOZZI
- Carlos ISIDORI; Concejal (HCD Patagones)
- Emilia KEBERLEIN; Escuela Media 203
- Raúl LAMBRECH; Concejal (HCD Patagones)
- Carlos LARRAÑAGA; Asociación amigos del árbol y de la tierra
- Ceferino LARREA; Vecino
- Tita LHANDÉ; Hotel Termas “Los Gauchos”
- Natalia MALASPINA; Informes Turísticos, DMT Patagones
- Gustavo MALEK; Ex -Director Municipal de Turismo de Patagones
- Oscar MARMOL; RC Investigación y Cooperación (REDES)
- Patricia MOLINA; Artesana
- Daniel MORAN; Estudiante universitario
- Héctor OTERO; Concejal (HCD Patagones) y propietario Camping San Blas
- Iva PASARO; Prestador de Servicios
- Margarita PEREZ; Estudiante universitario
- Miriam PERICE; Ex Delegada Municipal en Villalonga
- Carlos POZOBON; Prestador de servicios turísticos
- Lorena PROST; Organizadora Privada del Concurso de Pesca en San Blas
- Jorge PUNTEL; Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires



- Jorge QUIROGA; Estudiante universitario
- Melisa RAPETTI; Dirección Municipal de Turismo de Viedma
- Daniel ROLLE; Comisión Fiesta del 7 de Marzo
- Alfredo RUIZ; Ex Sub-Secretario Municipal de Planeamiento
- Viviana SANTINI; Ex Directora Jardín de Infantes de San Blas
- Hugo SCHROH; Asociación Germano de la Comarca
- Carolina SENA; Licenciada en Turismo, privado
- Héctor SIMON; Asociación Germano de la Comarca
- Mariel SINIRELLA; Informes Turísticos, DMT Patagones
- Rosita SPAMPINATO; Ex Directora de Cultura
- Norma SURACCE; Ex Sub-Secretaria de Desarrollo Local
- Jorge TOLEDO; Prefectura Naval Argentina
- Dora VAZQUEZ; Ex Sub-Secretaria de Desarrollo Local
- Blanca VIA; Ex Coordinadora Local, Plan Estratégico de Desarrollo Turístico
- Claudina VILLAGRAN; Prestadora de servicios turísticos
- Alberto VISINTIN; Emprendedor turístico
- Alejandro ZANGRA; Dirección Municipal de Turismo de Patagones
- Ex Intendente Municipal del Partido de Patagones – Sr. Jabier GARCES
- Ex Intendente de Viedma Ing. José Luis Foulkes
- Ex Secretaria de Turismo, Cultura y Deporte del Municipio de Viedma – Sra. Mercedes QUEREJETA
- Ex Subsecretaria de Turismo del Municipio de Viedma – Sra. Érica RAMUS
- Ex Delegada Municipal del Balneario El Cóndor –Lic. Marcela ELLI
- Ex Directora de Turismo del Partido de Patagones – Sra. Pamela POCAI
- Ex Delegado Municipal de Bahía San Blas – Sr. Marcelo MOLTENI
- Sr. Patricia QUEREJETA. Restaurant “El Barco, Parador del Río” - Fundación Diario Noticias: Organización del evento deportivo “La Patagones Viedma”.



- Mariela MESSINA Licenciada en Turismo.
- Dardo Agustín IDIART - Empresa de Viajes y Turismo “Araucarias”
- Alberto DOMÍNGUEZ -Presidente de la Junta Vecinal del Balneario El Cóndor.
- Julio Isidro PÉREZ - Presidente del Skal Internacional Viedma – Patagones.
- Julio PONDAL -Presidente de FEHGRA.
- Mauricio FAILLÁ - Referente del recurso: Observación de avifauna.
- Juan Bautista GAZIA -Presidente de la Cámara de Comercio, Industria, Turismo y Producción de Viedma.
- Sebastián RIVEROS- Profesor de la escuela de Kitesurf.
- Rodolfo CABRERA- Presidente del Club Náutico La Ribera.
- Susana BALDA- Establecimiento de Agroturismo “San Andrés”
- Silvana Beatriz SABBATELLA - Restaurant Sal y Fuego
- Fernando CAMPISI - Catamarán CurrúLeuvú II.
- Jorge BUSTOS -Director del Museo Provincial Emma Nozzi.
- Carlos BALOGH - Empresa Ceferino.
- María Adela OSAN - Hotel Percaz.
- Silvia GARCÍA -Presidenta Comisión Balneario 7 de Marzo.
- Carlos LEÓN - Presidente de la Cámara de Comercio de Patagones.
- Roque BARILÁ - Licenciado en Turismo. Director de Turismo del Partido de Patagones.
- Alfredo SANZ -Gerente Hotel Austral Viedma.

