





# Desarrollo y gestión de destinos turísticos. Políticas y estrategias

UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES

Rector

Gustavo Eduardo Lugones

Vicerrector

Mario E. Lozano

# Desarrollo y gestión de destinos turísticos. Políticas y estrategias

Noemí Wallingre / Alejandro Villar  
(compiladores)



Bernal, 2009

Colección *Textos y Lecturas en Ciencias Sociales*  
Dirigida por Eduardo Gosende

Desarrollo y gestión de destinos turísticos : políticas y estrategias  
/ compilado por Noemí Wallingre y Alejandro Villar. - 1a ed. -  
Bernal : Universidad Nacional de Quilmes, 2009.  
320 p. ; 21x15 cm. - (Textos y lecturas en Ciencias Sociales)

ISBN 978-987-558-186-9

1. Turismo. I. Wallingre, Noemí, comp. II. Villar, Alejandro,  
comp.

CDD 338.479 1

© Noemí Wallingre y Alejandro Villar, 2009

© Universidad Nacional de Quilmes, 2009

Roque Sáenz Peña 352

(B1876BXD) Bernal, Buenos Aires

<<http://www.unq.edu.ar>>

<[editorial@unq.edu.ar](mailto:editorial@unq.edu.ar)>

ISBN: 978-987-558-186-9

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

# ÍNDICE

<b>Introducción</b> , Noemí Wallingre y Alejandro Villar .....	9
--	---

## PRIMERA PARTE

<b>1. Alternativas de desarrollo de los destinos turísticos</b> , Noemí Wallingre .....	21
<b>2. Políticas públicas en turismo</b> , Alejandro Villar .....	51
<b>3. La dinámica territorial del turismo</b> , Adriana Otero .....	75
<b>4. El desarrollo económico de los destinos turísticos. Redes empresariales, agrupamientos y la dinámica de los eslabonamientos productivos del turismo</b> , Sergio Paz .....	97

## SEGUNDA PARTE

<b>5. Planificación y gestión estratégica de los destinos turísticos</b> , Gustavo Capece .....	129
<b>6. La formulación de proyectos turísticos y el proceso emprendedor. El análisis de prefactibilidades como herramienta para la formulación y gestión de proyectos</b> , Rodrigo González .....	157
<b>7. La definición de productos en los destinos turísticos</b> , Noemí Wallingre .....	183
<b>8. El ciclo del proyecto y la gestión del turismo local</b> , Mariana Caminotti y Julián Bertranou .....	205
<b>9. Elementos de la gestión local del turismo</b> , Alejandro Villar .....	229
<b>10. Gestión integrada de la calidad en destinos turísticos</b> , Cristina Iglesias .....	251
<b>11. Marketing y marca de ciudad. Aspectos teóricos y metodológicos de una política pública de imagen urbana</b> , Gabriel Fernández Gasalla y Reinhard Friedmann .....	281
<b>Autores</b> .....	309



## INTRODUCCIÓN

Noemí Wallingre y Alejandro Villar

La propuesta de llevar adelante este libro se origina como consecuencia de las valiosas contribuciones e intercambios producidos en los cursos y seminarios de la Maestría en Desarrollo y Gestión del Turismo, implementada en el año 2007 por la Universidad Nacional de Quilmes. La riqueza y la diversidad multidisciplinaria de esos aportes, realizados por los profesores expertos que acompañan cada una de las temáticas, se constituyeron en el disparador de la idea de nuclear en una sola obra tanto los aspectos teórico-metodológicos como las estrategias y herramientas más relevantes en los que se sustenta actualmente el desarrollo y la gestión de los destinos turísticos.

Dicho abordaje adquiere relevancia debido a los trascendentes cambios que la disciplina y la actividad turística fueron atravesando en las últimas décadas. Estos cambios se vieron acentuados desde el ingreso del mundo al actual contexto tendiente hacia una mayor articulación global-local, lo que dio lugar a que desde los más recientes aportes se fortalecieran y priorizaran los correspondientes al desarrollo local.

El desarrollo del turismo moderno, al igual que los procesos industriales, fue atravesando por diferentes etapas. La primera coincide con los modelos de producción prefordistas (o artesanales); la segunda, con los de producción fordista (en serie y en masa) y la tercera, con los de producción posfordista (flexible y asociada al principio de sustentabilidad). Desde esta evolución, el turismo, al igual que otros sectores productivos, fue transitando por diferentes alternativas de desarrollo que conllevan la necesidad de los destinos de transformarse o adaptarse de forma permanente.

Además, en las últimas décadas el turismo ha tenido una gran relevancia para el desarrollo en la mayoría de los países. Esto se debe a que se ha transformado en una de las actividades más dinamizadoras de la economía universal, constituyéndose en el primer factor de ingresos económicos mundiales y sumando innegables beneficios en la mejora de la calidad de vida de muchas poblaciones. Esa realidad incentivó que sobre

la gran diversidad de destinos existentes se fueran generando nuevos. Algunos se originaron en torno de distintos grados de definiciones políticas, planificación y gestión orientadoras, mientras que otros surgieron espontáneamente, impulsados por determinadas coyunturas favorables y muchas veces de carácter temporario. En los primeros casos, surgieron innumerables proyectos y planes tanto en el nivel nacional como provincial y local, y se avanzó hacia un mayor acercamiento en el tratamiento regional para el desarrollo; mientras que los segundos fueron impulsados por innumerables localidades, incluyendo aquellas que hasta entonces no contaban con experiencia turística. En particular para esos casos, se considera oportuna la implementación de políticas, alternativas y estrategias de desarrollo y de gestión tendientes a optimizar la potencialidad de la actividad, considerando la incidencia que las transformaciones acontecidas en la sociedad tienen en el funcionamiento del turismo.

Por su parte, si bien el estudio y la producción escrita sobre el desarrollo y la gestión del turismo tuvo sus avances en el nivel mundial, en la experiencia sudamericana y particularmente en la argentina, es posible identificar importantes vacíos, en particular con respecto a los análisis político-territoriales y socioeconómicos de la región así como a las estrategias y herramientas apropiadas para cada realidad. En otro aspecto, aunque existen algunos avances en la producción bibliográfica y digital, esta se encuentra dispersa y por lo general no aborda la problemática del desarrollo y la gestión del turismo desde su carácter sistémico y con una visión integral.

Por esto, y coincidiendo en que los avances ya realizados en estos temas son por demás relevantes, el presente libro tiene como expectativa ofrecer, por un lado, nuevos abordajes sobre la temática propuesta y por el otro, realizar un ordenamiento de los aportes existentes que tienden a facilitar la comprensión de este fenómeno. Esta iniciativa no pretende solamente realizar un nuevo aporte al ámbito académico, sino que también procura beneficiar a quienes desempeñan responsabilidades de gestión en los ámbitos públicos o privados de los destinos turísticos, a través de propuestas que les permitan encaminar el desarrollo y la gestión de forma adecuada.

La estructura de los contenidos tiende a relacionar los aportes de carácter teórico-prácticos para incluir la generación de estrategias y la aplicación de instrumentos específicos que permitan la actuación para concretar el desarrollo turístico en los ámbitos correspondientes mediante una eficiente gestión de los destinos en los diferentes espacios territoriales, aunque priorizando los regionales y locales.

Los artículos se encuentran agrupados en dos grandes ejes. El primer eje, bajo la consigna de transitar las transformaciones acontecidas en el desarrollo del turismo, está destinado al acercamiento teórico-conceptual de las alternativas posibles y sus transformaciones, para encaminar el desarrollo de los destinos turísticos, sus definiciones políticas y su dinámica territorial y económica. El segundo eje se relaciona con los aspectos estratégicos del quehacer del desarrollo y la gestión de los destinos. Para esto, estarán comprendidas las temáticas de las definiciones estratégicas, la identificación de proyectos, la definición de productos, la gestión de las políticas públicas, los ciclos del proyecto y la gestión local, y la planificación y gestión integral de la calidad de los destinos y de las políticas públicas de imagen urbana.

La primera parte del libro se inicia con el artículo de Noemí Wallingre, “Alternativas de desarrollo de los destinos turísticos”, que repasa y analiza distintas interpretaciones de los cambios y las transformaciones acontecidas en el desarrollo del turismo. Este artículo procura realizar una aproximación hacia la clarificación conceptual de las alternativas o tipologías de desarrollo del turismo. Avanza, a través de las diferentes etapas, en la definición, descripción y diferenciación de las alternativas o posibilidades de desarrollo y de las particularidades básicas de cada una, en particular desde el inicio del turismo masivo hasta la actualidad, aunque sin precisar un abordaje crítico respecto de los aspectos epistemológicos. Continúa con los modos posibles de organización y funcionamiento de los destinos turísticos, y las fases que influyen en su ciclo de vida, para finalizar planteando las principales causas que determinan la permanencia o el fracaso de los destinos en el mercado. Desde el aporte de los diversos enfoques abordados, el artículo da por sentado que en la etapa actual un destino turístico debe, o puede, producirse a partir de un abandono de las viejas creencias sobre que la sola disponibilidad de recursos atractivos de interés es condición suficiente para su desarrollo.

Esta primera parte continúa con el trabajo de Alejandro Villar, “Políticas públicas en turismo”, en el que se aborda la problemática de las políticas públicas en relación con el turismo. Para esto se indaga sobre el papel del Estado en el desarrollo de esta actividad en tanto impulsor, planificador, o garante de ciertas normas y marcos generales. Esta perspectiva toma particularmente en cuenta los cambios que se producen en el turismo y generan nuevos desafíos para el sector público. Efectivamente, las nuevas características de la demanda otorgan un lugar central a la estrategia que desarrollen los destinos para posicionarse y diferenciarse. Con este marco el capítulo aborda la temática de las políticas públicas en

relación con el turismo, para lo que, en primer lugar, establece la concepción sobre el Estado que orienta el trabajo y las funciones estatales en relación con esta actividad. Luego, se revisa la relación entre las políticas públicas y el turismo a través de dos niveles analíticos. Por un lado, el de las políticas que teniendo otros objetivos afectan al turismo y, por otro, las denominadas políticas turísticas, que se orientan al impulso de esta actividad, independientemente de las áreas del Estado que las implementan.

El trabajo de Adriana Otero suma el aporte relativo a la dinámica territorial del turismo, a partir de una concepción *a priori* del territorio como espacio de actuación del desarrollo general, económico, social y cultural de una comunidad y del turismo en particular. La autora analiza las cuestiones que permiten estructurar un lenguaje y una visión para problematizar los aspectos de la intervención turística, cruzada por los intereses, las formas de abordaje y las configuraciones espaciales de cada uno de los gestores turísticos. Se detiene en las distintas escalas o formas de mirar el territorio, la definición de sus límites como forma para planificar un territorio, a la vez que reflexiona sobre la necesidad de comprender las lógicas que caracterizan al escenario territorial actual. Resalta que en el marco del espacio de los flujos y el espacio de los lugares aparecen tendencias a la recomposición o refundacionalización de los territorios, donde el turismo juega un papel clave dando lugar en los territorios rurales a la llamada migración de amenidad. La autora señala que, en el turismo, los aspectos territoriales y ambientales presentan un papel transversal a las necesidades de recalificación y diversificación de los atractores productos. En la última sección desarrolla la visión actual de los referentes teóricos vinculados al ordenamiento territorial en cuanto a la conformación de los territorios del futuro, en los cuales el turismo se enmarca como catalizador de desarrollo. Finalmente, propone un modelo orientador para las acciones de ordenamiento territorial del turismo.

El capítulo 4, de Sergio Paz, analiza los elementos que sirven de sustento al desarrollo económico de los destinos turísticos, con especial interés en las redes, los agrupamientos empresariales y los eslabonamientos productivos del turismo. El turismo se ha posicionado como el motor del desarrollo socioeconómico en algunos territorios, con fuerza para arrastrar al conjunto de las actividades que conforman su sistema económico, presentándose como una actividad integradora de múltiples sectores o ramas económicas. En este sentido, el desarrollo de un destino necesitará la extensión de los eslabonamientos que promueven los beneficios económicos en cada territorio. Para ello, es importante estudiar estrategias para compatibilizar las exigencias de calidad, eficiencia y competitividad en

la cadena del valor turístico con el aprovechamiento de las capacidades instaladas en los territorios. Bajo este objetivo, se plantea la preocupación por la formación de redes empresariales y agrupamientos productivos, que permiten alcanzar ventajas cooperativas para la producción turística. Por todo esto, el objetivo general de este capítulo es analizar las particularidades del desarrollo endógeno en los destinos turísticos, colocando especial énfasis en las implicancias de los eslabonamientos y los agrupamientos productivos en el fomento de la oferta y el incremento de la calidad turística. El artículo se completa con una descripción del comportamiento de los actores económicos en el plano del consumo, la producción y la inversión propios del turismo, un estudio de los indicadores económicos que permiten un análisis de su impacto y una revisión de los componentes centrales de las políticas económicas del desarrollo turístico.

La segunda parte de este libro se inicia con el artículo de Gustavo Capece, “Planificación y gestión estratégica de los destinos turísticos”, que parte de la idea de que los destinos turísticos conjugan cuatro grandes roles: 1) el espacio, 2) la marca, 3) un producto, y 4) el lugar de vida de los residentes. El autor señala que no solo debe aprovecharse el instrumento de la planificación estratégica de manera más profunda y práctica sino que debe pensarse en una gestión estratégica de los destinos turísticos. Considera que las identidades son vitales elementos transformadores, por lo que tanto los planificadores como los gestores trabajan en un escenario en el que coexisten dos fuerzas: las de los orígenes reconocidos y las de las aspiraciones de futuro. Por ello, se debe planificar y gestionar para otros valorando la identidad de la comunidad residente y no la del planificador o gestor, y considerando la visión sistémica como una de las racionalidades complejas de aplicar.

Capece incursiona de forma conceptual sobre las estrategias, luego continúa con las voluntades y los recursos como elementos concretos de la planificación y la gestión, para avanzar en la definición de planificación estratégica y colaborar respecto del buen uso de ese instrumento en los pasos que generalmente se consideran necesarios para concretar un trabajo de este tipo: el diagnóstico, el establecimiento de las razones por las cuales se desea que un determinado territorio exista como destino turístico, la definición de los objetivos, el establecimiento de los conceptos estratégicos, la determinación de las unidades estratégicas del negocio, la delimitación de los ejes estratégicos, el análisis de las repercusiones que puede tener la aplicación de determinadas estrategias, la fijación de metas, la asignación de recursos, el establecimiento de un sistema de monitoreo y la realización de un plan dinámico. Finalmente, el autor indaga sobre

hacia dónde van los sistemas de gestión de los destinos turísticos, los cuales son cada vez más intersectoriales y transversales y deben dar respuesta a las distintas lógicas y tiempos pero con un horizonte de mediano y largo plazo.

En el capítulo 6, Rodrigo González propone el tema de la formulación de proyectos turísticos y el proceso emprendedor, acotado al análisis de prefactibilidad como herramienta para la formulación y la gestión de proyectos. González parte de la idea de que la formulación y evaluación de proyectos turísticos recreativos es un proceso dinámico en el que se juegan distintas instancias de decisión, donde interviene la consideración de diversos tipos de viabilidades y donde un proyecto proporciona la oportunidad de organizar conceptos, procedimientos y habilidades previamente apprehendidos, al servicio de una nueva meta. Planificar el proyecto, hacer inventario, ensayar, montarlo en una forma final por lo menos provisional, y visionarlo críticamente conforman el entramado de capacidades que interactúan en la formulación de proyectos. El contenido del artículo se centra en la naturaleza de los proyectos turísticos y la generación de ideas de negocios en el sector de micropymes turísticas. Para ello, analiza las claves del proceso emprendedor, la motivación emprendedora y el carácter innovador de los proyectos turísticos. Hace referencia también a las posibles barreras del proceso emprendedor en este campo. Finalmente, presenta los distintos tipos de prefactibilidad, su aplicación en los proyectos turísticos y la secuencia lógica para trabajarlos, y concluye proponiendo pautas para el reconocimiento de distintos tipos de viabilidades iniciales que condicionan o potencian las ideas de proyectos.

En el capítulo 7, bajo el título “La definición de productos en los destinos turísticos”, Noemí Wallingre contribuye a entender la necesidad que todo destino tiene de alejarse de proponer atractivos turísticos a modo de *commodities* sin ningún valor agregado y acercarse a desarrollar líneas de productos específicas con características propias y distintivas. Para ello, aporta los fundamentos por los cuales se produce en las personas la toma de decisión de viajar por placer y aborda la necesidad que tiene un destino de desarrollar y de actualizar los productos turísticos que le permitan satisfacer a determinados y específicos mercados. El análisis de las motivaciones de viaje y los estilos de consumo, la segmentación de los mercados, el desarrollo de una línea de productos diferenciados entre principales y específicos y entre convencionales e innovadores, y la necesidad casi permanente de innovación de los productos son los temas centrales de este trabajo.

En “El ciclo del proyecto y la gestión del turismo local”, Mariana Caminotti y Julián Bertranou analizan los distintos “momentos” de un proyecto, desde su justificación hasta su culminación. Los autores abordan esta discusión a partir de un enfoque analítico que enfatiza que las actividades interrelacionadas de un proyecto se retroalimentan entre sí de modo permanente, y que involucra tanto tareas de naturaleza técnica como decisiones políticas. Asimismo, el trabajo presenta algunos lineamientos para el empleo del método del “marco lógico” en aras de facilitar y homogeneizar la presentación de la información básica de las intervenciones de un proyecto, ilustrando esta discusión con ejemplos vinculados al desarrollo de la actividad turística.

El trabajo “Elementos de la gestión local del turismo”, de Alejandro Villar, se estructura alrededor de la preocupación por los problemas de gestión que suelen ser los responsables de los fracasos de las políticas turísticas locales. El enfoque se centra particularmente en la gestión local del turismo, aunque gran parte de sus observaciones y propuestas pueden abarcar los otros niveles del Estado. El eje principal se encuentra en los elementos que constituyen la capacidad de gestión de un equipo de gobierno, para lo que primero se revisan las características y las tareas que tiene a su cargo el agente de desarrollo. Luego se abordan los elementos macro de la gestión, esto es, el marco normativo, la dimensión política y la problemática de los recursos. Se cierra el trabajo con los aspectos micro, en especial los referentes a la producción y el manejo de la información y la comunicación, a lo que se suman las problemáticas y técnicas de la articulación y la participación.

La contribución de Cristina Iglesias, en su artículo “Gestión integrada de la calidad en destinos turísticos”, parte de los cambios que están aconteciendo a nivel mundial y de la complejidad que atraviesa la realidad actual, lo que impacta tanto en los gobiernos como en las empresas, para plantear algunas alternativas para implementar una gestión integrada de la calidad en los destinos turísticos. Ello implica analizar opciones, alcanzar acuerdos y sumar capacidades intelectuales, técnicas y financieras para lograr la eficiencia operativa de los destinos turísticos. El capítulo se inicia con los fundamentos de un modelo integrado de gestión, sustentado en la concepción de la planificación, las estrategias, las realizaciones, la aplicación de los medios, las medidas y los resultados, a partir de suponer que en turismo la calidad debe desarrollarse logrando un equilibrio en el suministro de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de los turistas. Iglesias plantea que para adoptar y desarrollar una cultura de calidad es necesario un cambio en la cultura de la gestión, y establece

los pasos fundamentales para comenzar con dicha tarea. Avanza sobre los modelos de sistemas de gestión como instrumentos para la construcción de un lenguaje común que proponen tanto los modelos de premios nacionales de calidad como la familia de las normas ISO, especificando los principios que caracterizan a esta última.

El artículo se completa aportando las alternativas para la adopción de modelos de gestión de calidad en el turismo, para la certificación de la calidad de destinos de turismo masivo, turismo sostenible y ecoturismo; y finaliza mencionando los ejes metodológicos para alcanzar las certificaciones, diferenciadas entre las que se basan en los procesos (de gestión interna) y las que se basan en el desempeño o en resultados.

Finalmente, bajo el título “Marketing y marca de ciudad”, Gabriel Fernández Gasalla y Reinhard Friedmann transmiten la finalidad que el marketing de ciudad o marketing urbano, como parte de las prácticas de gestión urbana, tiene en el desarrollo de una imagen pública de aceptación en relación con la ciudad y la diversidad de atractivos que contenga, no solo como estrategia para atraer nuevas inversiones sino también para plantear políticas de atracción de residentes o como estrategia de posicionamiento de nuevas ofertas orientadas al turismo urbano o al fomento de las exportaciones. El artículo analiza la evolución del concepto de marketing urbano, la articulación entre marketing de ciudades y el *management* público, la consideración del diseño de imagen y los procesos de construcción de identidad para la definición de estrategias de desarrollo urbano, y las nuevas demandas de saberes e instrumentos que coadyuvan a fortalecer los procesos de diseño y gestión de marca desde un enfoque que incorpore la creatividad e imaginación ciudadana. Plantea los aspectos que debe contener una marca de ciudad entendida como una política pública de diseño y gestión de los signos de identificación de la ciudad.

Mediante la diversidad de las contribuciones realizadas por los autores, se expresan conceptos, enfoques, herramientas y perspectivas que se articulan armónicamente a fin de facilitar la comprensión del complejo y sistémico entramado que caracteriza tanto al desarrollo como a la gestión de los destinos turísticos.

Los artículos de este libro son una propuesta para afianzar el camino iniciado en el desarrollo del turismo (en particular a partir de la masificación de este fenómeno que se registra desde hace más de cinco décadas) y guiar tanto con los aportes teóricos existentes como con las definiciones de las políticas, estrategias y herramientas sólidas que tienden a facilitar y a optimizar dichos avances. En esta etapa del desarrollo, los destinos

deben encauzarse tanto en la rentabilidad económica posible de alcanzar como en la sustentabilidad ambiental y sociocultural, respetando las singularidades territoriales, sociales, culturales y políticas de cada comunidad. Por ello, para lograr un apropiado desarrollo, se requiere que las ejecuciones estén apoyadas en los avances tanto teóricos como prácticos que la evolución del turismo fue construyendo y que este libro tuvo como finalidad agrupar.