



Gestión de municipios turísticos

Noemí Wallingre y Alejandro Villar  
(compiladores)

# Gestión de municipios turísticos. Instrumentos básicos de acción

Eugenio del Busto  
Cristina Iglesias  
Pablo Kohen  
Juan Santiago Ledesma  
Alejandro Villar  
Leonel Villella  
Noemí Wallingre

UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES

Rector  
Mario E. Lozano

Vicerrector  
Alejandro Villar



Bernal, 2014

Colección Administración y economía  
Dirigida por Fernando Porta

Gestión de municipios turísticos: instrumentos básicos de acción / Noemí Wallingre ... [et al.]; compilado por Noemí Wallingre y Alejandro Villar. - 1a ed. - Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2014.  
280 p.; 26x17 cm. - (Administración y economía)

ISBN 978-987-558-303-0

1. Turismo. I. Wallingre, Noemí II. Wallingre, Noemí, comp.  
III. Villar, Alejandro, comp.  
CDD 338.479 1

© Noemí Wallingre y Alejandro Villar. 2014  
© Universidad Nacional de Quilmes. 2014

Universidad Nacional de Quilmes  
Roque Sáenz Peña 352  
(B1876BXD) Bernal, Provincia de Buenos Aires  
República Argentina

editorial.unq.edu.ar  
editorial@unq.edu.ar

ISBN: 978-987-558-303-0

Queda hecho el depósito que marca la Ley N° 11.273  
Impreso en Argentina

## Índice

Introducción, *por* Noemí Wallingre y Alejandro Villar . . . . . 9

### Primera parte

Capítulo I. Definición y parámetros de identificación de municipios turísticos,  
*por* Noemí Wallingre . . . . . 17

Capítulo II. El proceso de la política pública para los destinos turísticos.  
Observaciones para los funcionarios públicos, *por* Alejandro Villar . . . . . 41

Capítulo III. El rol del derecho en el desarrollo del turismo, *por* Eugenio del Busto . . . . 57

Capítulo IV. Sistema de actores para la gestión de destinos turísticos,  
*por* Noemí Wallingre . . . . . 91

### Segunda parte

Capítulo V. Instrumentos para el diagnóstico integral de la oferta  
en destinos turísticos, *por* Noemí Wallingre . . . . . 123

Capítulo VI. Directrices de calidad de gestión turística municipal.  
Herramientas para el buen gobierno, *por* Cristina Iglesias. . . . . 163

Capítulo VII. La articulación horizontal en la gestión de los destinos turísticos,  
*por* Alejandro Villar. . . . . 209

Capítulo VIII. El sistema inicial de gestión organizacional como herramienta  
de innovación y mejora de las mipymes turísticas, *por* Leonel Vilella . . . . . 225

Capítulo IX. El gobierno electrónico como soporte de gestión  
de los destinos turísticos, *por* Pablo Kohen . . . . . 247

Capítulo X. Fundamentos del cuadro de mando integral aplicados a la gestión  
estratégica de los destinos turísticos, *por* Juan Santiago Ledesma. . . . . 261

Autores . . . . . 273

## Introducción

Noemí Wallingre y Alejandro Villar

La gestión de los destinos turísticos es una tarea dinámica y sumamente compleja que demanda de la participación de un gran entramado de actores, entre los que se destacan los estatales y, particularmente, los gobiernos locales. En este marco, surge la necesidad de la implementación de mecanismos de gestión sostenidos en determinados instrumentos que deben definirse y estar en concordancia con las políticas previamente establecidas, de la mano de la voluntad política así como de los planes y las estrategias aprobadas.

Desde un abordaje integral, la gestión se concibe como la acción y el efecto de organizar, motivar, dirigir y controlar. De manera específica busca prever, ordenar y atender al conjunto de objetivos necesarios para una administración centrada en llevar adelante un conjunto de actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización de cualquier carácter en pos de lograr un objetivo común, que en el caso de un destino turístico debe ser su desarrollo holístico con el acento puesto en una visión de futuro. La gestión se nutre de la planificación, emplea un conjunto de recursos que deben combinarse e implica la materialización de políticas para favorecer el desarrollo. Requiere, por lo tanto, de la definición y del diseño de un conjunto de instrumentos que permitan implementar acciones de manera eslabonada e integrada y que necesariamente se apoyen en técnicas y métodos claros. Solo así serán efectivas.

La gestión de un destino turístico comprende un proceso de decisiones y acciones en el que participan numerosos actores del sector público y privado, así como también de la sociedad civil, cada uno de los cuales procura atender a requerimientos y expectativas concretas, muchas veces sectoriales, que deben estar orientadas a responder a las demandas y a las expectativas de los visitantes bajo condiciones que aseguren la sostenibilidad del destino en el largo plazo. Esta situación hace imprescindible una clara definición de quiénes asumirán el compromiso y la responsabilidad de liderar las acciones y les darán continuidad a través del tiempo. Esa multiplicidad de actores requerirá de la articulación como tarea de coordinación y cooperación de los involucrados, en la que es prioritaria la de carácter horizontal. Tanto de las organizaciones públicas como privadas y mixtas. Además, si bien las instancias de gestión del turismo pueden asumir diferentes escalas territoriales, se considera que las más acotadas, como es el caso de las municipales y también de las microrregionales, tienden a facilitarla debido a que es en las ciudades donde se producen las transformaciones del sistema económico, social y político, lo que a su vez genera la reorganización del sistema institucional.

¿Cuáles son los elementos o factores clave para la gestión integrada de un destino turístico?, ¿cómo se integran?, ¿cómo se relacionan la política, los planes y la gestión?, ¿quiénes son los actores y los agentes desarrolladores que intervienen?, ¿qué rol cumplen las normas?, ¿qué modelos de gestión es propicio implementar?, ¿qué aspectos de la oferta deben considerarse?, ¿qué rol tiene asignado el gobierno electrónico?, ¿cuáles son los mecanismos de monitoreo y seguimiento del desarrollo?, ¿cómo puede mejorarse la gestión de un destino?

Este libro se propone dar respuesta a esos interrogantes a partir de un recorte temático concreto y centrado en el conjunto de instrumentos básicos y fundamentales que permitan encaminar, potenciar, afianzar y dar continuidad a los planes estratégicos, si los hubiere, así como a las iniciativas de desarrollo espontáneo que en el turismo suelen ser recurrentes en muchas localidades. Estas propuestas son, entonces, como una valija contenedora de un conjunto de instrumentos facilitadores de la implantación de las estrategias definidas a priori y a las que buscarán dar continuidad.

Como la implementación de las acciones se sostiene en la búsqueda de la concreción de las transformaciones que se desea alcanzar, cada comunidad otorgará a estos instrumentos el sesgo y las adaptaciones necesarias en función de sus características propias, y no es conveniente “copiar” o “reproducir” alternativas, debido a que ellas pueden responder a realidades territoriales muy diferentes y en relación con un desarrollo turístico determinado. Si estos instrumentos se implementaran sin las necesarias adaptaciones, probablemente tendrían como resultado la no satisfacción de los objetivos y las metas para los que fueron impulsados.

El conjunto de instrumentos que se propone se considera viable básicamente para las escalas municipales o intermunicipales, y pueden ser válidos tanto para encaminar el desarrollo de los destinos turísticos de reciente desarrollo que aún tienen que definir determinadas estrategias y criterios para perfilarse hacia el futuro, como para aquellos que se encuentran en su etapa de consolidación o de maduración, y que también necesitan de algún tipo de renovación, reestructuración o adaptación.

De manera preliminar, se da por descontado que en el siglo XXI el total de las acciones a implementar en un destino turístico deberán estar fundadas en la sustentabilidad económica, social, cultural, política y ambiental, sostenerse en la autenticidad cultural y garantizar una mayor calidad en la experiencia de los visitantes. A su vez, no podrá descuidarse que ningún desarrollo o gestión esté por encima de los intereses y los derechos legítimos de las comunidades residentes, que deben ser integradas en todos los procesos decisorios de este tipo de gestión.

Los capítulos se agrupan en dos grandes ejes. Los cuatro de la Primera parte presentan el entramado en el que se sostiene y está comprendida la gestión de los destinos turísticos. A su vez, los seis capítulos de la Segunda parte desarrollan los instrumentos de acción básicos y necesarios para la gestión de destinos turísticos. La primera parte del libro se inicia con el trabajo de Noemí Wallingre, “Definición y parámetros de identificación de municipios turísticos”, cuyo punto de partida reside en que el rol del municipio ya ha iniciado su camino de fortalecimiento y complejizado sus responsabilidades, así como sus decisiones y sus acciones y, en muchos casos, ha comenzado la búsqueda de articulación con territorios colindantes. Esa realidad comprende la actividad turística que dio lugar a cierta “municipalización del turismo”

otorgándoles a los municipios el derecho de formular sus propios planes de desarrollo sectorial en el ámbito territorial de su jurisdicción. A partir de estas transformaciones, y en el marco del contexto territorial general, surge el requerimiento de precisar qué es un municipio turístico, las tipologías que puede adoptar y la necesidad que tiene de concertar alternativas de asociacionismo a escala mesoterritorial que le permitan fortalecerse. En esos ejes se centra el desarrollo de este capítulo.

La Primera parte continúa con un trabajo de Alejandro Villar, “El proceso de la política pública para los destinos turísticos. Observaciones para los funcionarios públicos”, cuyo punto de partida reside en que el desarrollo de un destino turístico depende de un gran número de variables y circunstancias, de cuestiones que incorporan los recursos, los productos, el posicionamiento en el mercado, la calidad y la diversidad de la oferta, los cambios en la demanda, etc., como algunos de los principales componentes que influyen en este proceso, para lo cual evalúa una serie de elementos que considera de cierta utilidad para tener en cuenta en su análisis.

Sobre la base de la adopción de una definición de políticas públicas, se organiza el trabajo siguiendo una serie de momentos en los que puede dividirse el proceso de esas políticas, sin olvidar que se trata de una tarea analítica, ya que la realidad suele presentarse de manera más caótica. Comienza planteando la necesidad de contar con una estrategia y cómo esta le irá dando forma a la agenda estatal y a la del sector del turismo en particular. Luego analiza el proceso de selección de las políticas y presenta las principales características de su planificación. En tercer lugar revisa algunos de los principales elementos de su implementación, para finalizar con una breve referencia a los tipos de evaluación de las políticas públicas.

Eugenio del Busto aborda el tema de “El rol del derecho en el desarrollo del turismo”. Parte de la premisa de que pese a la trascendencia socioeconómica que ha cobrado el turismo, en lo que respecta al campo del derecho puede afirmarse que su régimen jurídico no ha sido, al menos hasta épocas recientes, objeto de especial atención por parte de los juristas, y que la legislación turística nacional argentina muestra un carácter disperso y carece de un marco global que permita considerar a la actividad como un sector que aporta un margen considerable al producto bruto interno.

Esta descripción lo lleva a explorar el rol que le cabe al derecho en el proceso de construcción del desarrollo turístico partiendo del análisis de algunas experiencias de intervención del Estado en ese campo a partir del dictado de normas diversas. Aborda en primer lugar el análisis de la distribución de competencias en materia turística en el país entre los diferentes entes con incidencia directa o indirecta sobre el tema, a fin de determinar quién cuenta con potestades para intervenir en el campo del turismo y cuáles son las respectivas limitaciones. Revisa a modo de ejemplo casos o modelos implementados mediante el dictado de diferentes tipos de normas o el empleo de herramientas jurídicas, procurando identificar un abanico de posibles modelos de intervención estatal con fundamento normativo. Finaliza con algunas consideraciones sobre las posibilidades que ofrece el derecho como una herramienta destinada a fortalecer el desarrollo turístico, en especial en el ámbito local.

Noemí Wallingre, en el capítulo titulado “Sistema de actores para la gestión de destinos turísticos”, parte de la idea de que la gestión de un destino turístico

requiere de la participación de numerosos actores, cada uno de los cuales debe atender a requerimientos y expectativas concretas, muchas veces sectoriales, orientadas a responder a la demanda y a las necesidades de los visitantes, y sostenerse en condiciones que aseguren la sustentabilidad del destino. Por ello, considera que es un requisito imprescindible tener una clara definición de quiénes asumirán el compromiso de liderar las acciones de gestión y le darán continuidad en el tiempo.

Con este fin, busca identificar a los actores que intervienen en el proceso de gestión de un destino en las etapas conocidas como de implantación y seguimiento de los planes estratégicos de desarrollo, en las cuales recae el desafío de la puesta en marcha de la ejecución de las acciones concretas, en particular para escalas espaciales acotadas como las municipales o microrregionales. Ello se complementa con la importancia que el conocimiento tiene para la concreción de esos procesos.

La Segunda parte del libro comienza con el capítulo de Noemí Wallingre, “Instrumentos para el diagnóstico integral de la oferta en destinos turísticos”, en el que se presenta un conjunto de propuestas para relevar y pronosticar de manera organizada y estandarizada la oferta turística que permita facilitar la valoración y la gestión de los destinos, pues considera que este aporte podrá actuar como una guía elemental cuya pretensión básica es servir de instrumento para que los gestores locales estén en condiciones de orientar y optimizar su gestión. Asegura que bajo ninguna circunstancia esas propuestas deben instrumentarse descontextualizadas del entorno y de las características particulares de cada destino.

En el capítulo VI, Cristina Iglesias propone el tema de las “Directrices de calidad de gestión turística municipal. Herramientas para el buen gobierno”. Afirma que partiendo de un entorno extremadamente confuso en lo económico, lo social, lo político, lo cultural, lo tecnológico, en la información y el conocimiento, las administraciones públicas locales afrontan importantes retos de modernización. Al mismo tiempo, la ciudadanía demanda una administración local inteligente, innovadora, flexible y capaz de corregir sus errores, lo cual exige una diferente concepción de la organización municipal, sus funciones, estructura y cultura, la dirección estratégica, los procesos de decisión, la financiación, la gestión de los recursos humanos y del conocimiento, las tecnologías y los sistemas y, sobre todo, los procesos de prestación de servicios al ciudadano. El buen gobierno es, al mismo tiempo, un enfoque, una estrategia y una práctica, que confluyen en la necesidad de cambiar las formas de tratar los asuntos colectivos.

Es por eso que el propósito de este capítulo es contribuir a la difusión de las directrices de gestión turística para municipios, que en esta última etapa se han puesto a disposición de los gestores turísticos, con el objetivo de integrar y mejorar la calidad en la gestión pública municipal del turismo.

La contribución de Alejandro Villar, “La articulación horizontal en la gestión de los destinos turísticos”, establece que la administración pública y el análisis de las políticas públicas vienen observando que determinadas demandas sociales requieren de respuestas que escapen a las competencias de una sola organización pública. Se requiere de la intervención de distintas reparticiones estatales y, muchas veces, de la participación de actores sociales o económicos. Esta situación le plantea a la gestión municipal la necesidad de

llevar adelante distintos tipos de articulación, y particularmente la de tipo horizontal, en la que existen diferentes criterios de experiencias de gestión con articulación. En este marco inscribe la gestión de los destinos turísticos, que demanda la implementación de políticas sumamente complejas y variadas que no dependen exclusivamente del área turística específica. Esta complejidad requiere la articulación tanto de distintas dependencias estatales como con el sector privado y, en algunos casos, con organizaciones de la sociedad civil. Así es como su trabajo aborda la problemática de la articulación horizontal para la gestión de los centros turísticos para lo que, en primer término, realiza una revisión de sus aspectos conceptuales a partir de los aportes de la administración pública y la ciencia política, para luego centrarse en formas particulares específicamente orientadas al desarrollo turístico.

En “El sistema inicial de gestión organizacional como herramienta de innovación y mejora de las mipymes turísticas”, Leonel Vilella parte de la idea de que el mayor desafío de los sistemas de gestión de la calidad no es su comprensión, sino saber cómo implementarlo en la empresa. Por ello, desarrolla las características, el esquema de implementación y los aportes a la innovación y la mejora de este sistema, herramienta que mediante el desarrollo de los recursos humanos, tanto de nivel gerencial como operativo, obtiene mejoras en los servicios, los procesos y las actividades de una empresa turística. Por otra parte, facilita que sus propietarios consideren la innovación en la organización como una responsabilidad propia con un alcance mayor que la simple innovación tecnológica, esto es, la innovación en la gestión.

Pablo Kohén, en “El gobierno electrónico como soporte de gestión de los destinos turísticos”, afirma que en los diversos escritos y conferencias que abordan el tema del gobierno electrónico se presentan dos elementos comunes: se trata de un fenómeno contemporáneo a la sociedad de la información y supone la utilización de ciertas tecnologías de comunicación e información (TIC), en especial internet. Mientras que en el primer término resulta clave el tratamiento de la información y la gestión del conocimiento, en el segundo se trata de herramientas de soporte y de aplicaciones, así como de nuevas habilidades y competencias, lo que lo lleva a desarrollar los dos elementos en tanto contexto y definición del concepto. Posteriormente, avanza sobre la relación entre el nuevo paradigma de gestión y el turismo, en particular la evolución de los portales de destino. Finaliza con una breve descripción de la TIC de soporte a la gestión local.

Finalmente, Juan Ledesma, en “Fundamentos del cuadro de mando integral aplicados a la gestión estratégica de los destinos turísticos”, presenta un conjunto de lineamientos básicos para el desarrollo de un sistema de gestión y monitoreo estratégico basado en los fundamentos de diseño e implementación del cuadro de mando integral, herramienta de gestión estratégica aplicada con éxito por empresas líderes y con posible adaptación a los destinos turísticos. Identifica la importancia de los sistemas de gestión para lograr la vinculación de la estrategia con las operaciones, poniendo el énfasis en la alternativa del cuadro de mando integral, sus principios de diseño e implementación; el marco conceptual y la metodología sobre la cual se construye y gestiona y, por último, las posibles perspectivas estratégicas para un cuadro de mando aplicado a destinos turísticos.

Este libro de algún modo da continuidad a *Desarrollo y gestión de destinos turísticos. Políticas y estrategias*, obra de los mismos compiladores y publicado

por la Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, en la colección Textos y lecturas en ciencias sociales, en 2009. En este nuevo texto, la diversidad de los aportes realizados desde las visiones plurales de los autores no solo se sostiene y respalda en la revisión de fuentes bibliográficas o documentales, sino también en la experiencia de campo de cada uno de ellos, en la observación de casos y en su diálogo con actores representativos. Se presentan articuladamente conceptos, enfoques e instrumentos para ser tenidos en cuenta en una eficiente gestión de los destinos turísticos y con la aspiración de que este conjunto de instrumentos pueda convertirse en un “hábito” entre quienes asumen el rol de gestionar el desarrollo de los destinos turísticos.

## Primera parte