



Planificación turística II: Evaluación

Reflexiones desde el oeste argentino

Diego Navarro-Drazich



UNIVERSIDAD DEL
ACONCAGUA

Planificación turística II: Evaluación
Reflexiones desde el oeste argentino

Diego Navarro-Drazich

***Planificación turística II:
Evaluación***

Reflexiones desde el oeste argentino



**UNIVERSIDAD DEL
ACONCAGUA**

Planificación turística II : evaluación : reflexiones desde el oeste argentino /
Diego Navarro Drazich ... [et al.]. - 1a ed. - Mendoza : Universidad del
Aconcagua, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-4971-53-1

1. Turismo. 2. Planificación. 3. Evaluaciones. I. Navarro Drazich, Diego.
CDD 306.4819

Diagramación y diseño de tapa: Arq. Gustavo Cadile.

La imagen que ilustra la portada ha sido descargada de Pixabay.

Copyright by Editorial de la Universidad del Aconcagua.

Catamarca 147(M5500CKC) Mendoza.

Teléfono (0261) 5201681.

e-mail: editorial@uda.edu.ar.

Queda hecho el depósito que marca la ley 11723.

Impreso en Mendoza – Argentina.

Primera edición: junio de 2022.

I.S.B.N.: 978-987-4971-53-1

Miembro de



Reservados todos los derechos. No está permitido reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información ni transmitir ninguna parte de esta publicación, cualquiera sea el medio empleado –electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc.–, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de propiedad intelectual.

Para mis ahijados:
Malena, Ulises y Milo.
De nuevo, Julieta y Darko.

Luego reflexionó que la realidad no suele coincidir con las previsiones; con lógica perversa infirió que prever un detalle circunstancial es impedir que éste suceda. Fiel a esta débil magia, inventaba, para que no sucedieran, rasgos atroces; naturalmente, acabó por temer que esos rasgos fueran proféticos.

Jorge Luis Borges

“El milagro secreto” en *Artificios*, 1944

Índice

Prólogo.....	13
Evaluación del Plan de Desarrollo Turístico de Mendoza TurPlan 2000-2005	15
Análisis del diseño del plan provincial de Mendoza <i>TURISMO 2024</i>	49
Los planes de desarrollo turístico de Mendoza y la Ley Nacional de Turismo.....	83
El rol y alcance de la planificación turística participativa en el Plan Estratégico de Alta Montaña (PEAM) de la Provincia de Mendoza	93
Evaluación de las acciones a corto plazo del <i>Plan de Desarrollo Turístico Malargüe 2020</i>	111
Evaluación del programa de turismo social Un lujanino <i>suelto en Luján</i>	141

Prólogo

Ciertos trabajos de investigación, y ciertos resultados en materia de planificación del turismo, especialmente en Mendoza y en Argentina, no pueden dejar de ser considerados sin una perspectiva precedente o histórica, orientada hacia la gestión turística y en base a la implementación de planes y sus consecuencias en el pasado y en el transcurso del presente.

En este devenir de continuos cambios o avances en el sector turístico, y a la luz de factores globales externos y/o internos que pueden incidir muy negativamente en el mismo (entre variados ejemplos: el de la pandemia dominante), necesitamos comprender el proceso y aportar mayores alternativas de corrección de impactos y desaciertos. Sobre todo, disponer de una guía de acción para ir conformando concertadamente una verdadera política de Estado, en pos del tan ansiado desarrollo turístico coherente, eficiente en la gestión, identitario, participativo y consolidado en el tiempo, en el espacio y en la sociedad.

Este es el caso del aporte de esta obra, cuyo autor, con su gran experticia en la materia y en la docencia universitaria, brinda una visión innovadora y holística del turismo, dentro de los enfoques a tener en cuenta en un proceso de planificación y de sus consecuencias para la comunidad, llevándonos por el camino de la crítica constructiva que propone soluciones.

Sus estudios y publicaciones previas al presente trabajo promueven constantemente un cambio en la orientación de los criterios y metodologías para inventariar o evaluar el patrimonio. También una visión más integral y funcional del sistema turístico de cada área, espacio o región, proponiendo nuevas herramientas que aportan sólidas bases para toda la estructura de los planes en sí.

Paulatinamente, nos sumerge en una indagación múltiple y profunda, que nos hace reflexionar sobre los aspectos positivos y los logros conseguidos, pero sobre todo del tiempo perdido y la enorme incidencia de los efectos negativos de la incapacidad, las falencias, las omisiones o los errores presentes en los planes analizados. Esto en continuo contraste con el beneficio que surgiría de las potencialidades y de la gran capacidad que tiene una acertada estrategia de planificación para brindar oportunidades de afianzamiento de políticas de desarrollo.

De este modo, esta obra resulta un valioso instrumento aplicado con preferencia al diagnóstico, al diseño y a la evaluación de planes de desarrollo estratégico. Implica una original exposición analítica, incisiva como un estilete penetrante, comparativa, completa y ordenada en el campo de las metodologías y técnicas en la materia. Se destaca la diversidad de criterios cualitativos y cuantitativos, y la aplicación sistemática de una gama de tipologías temáticas, específicas y *ad hoc*, para cada óptica u escenario, a la medida de los espacios y sus comunidades.

En síntesis, las consideraciones efectuadas cobran todo su valor y nos obligan a intentar respuestas adecuadas, meditar sobre cómo garantizar mayor eficiencia y continuidad, cómo coadyuvar a una enseñanza y capacitación técnica óptima en la formación de recursos humanos. También en cómo exigir la responsabilidad y la experticia de las consultoras privadas que participan sustancialmente en la construcción de los planes estratégicos, contratadas por los sectores públicos. Finalmente, en cómo asesorar a los actores responsables en la toma de decisiones en total beneficio de la comunidad y en cómo prever una mejor aproximación a las previsiones para el futuro, ya que la actividad turística se torna actualmente exigente en plantear y promover las condiciones de su desarrollo deseable, posible y más sustentable.

Prof. Mirta Adela Barroso

Evaluación del Plan de Desarrollo Turístico de Mendoza TurPlan 2000-2005

Diego Navarro-Drazich¹

1. Introducción

El presente ejercicio de evaluación de un plan provincial de turismo surge como respuesta a dos interrogantes disparadores. Por una parte, la falta de material bibliográfico satisfactorio y específico sobre el tema para el dictado de la cátedra de Planificación Turística II (Universidad Champagnat, Mendoza), sea teórico, metodológico o antecedentes de ejemplos reales. Por otra parte, el fin del quinquenio que marcaba el horizonte temporal del primer

¹ Nunca fue publicada la versión original y completa de esta evaluación. Una versión modificada de ese trabajo (atenuando o eliminando las críticas y agregando o destacando aciertos; 103 páginas) fue presentada en disco compacto bajo el nombre “Efectos del Plan de Desarrollo Turístico de Mendoza 2000-2005” (2006) por el Gobierno de Mendoza, Ministerio de Turismo y Cultura, Subsecretaría de Turismo. Un año después, una versión resumida de la original (29 páginas) y homónima a la presente ganó el primer premio en la temática Gestión de la Calidad de un concurso organizado por la por entonces Secretaría de Turismo de la Nación y fue publicada junto con los demás trabajos ganadores: Navarro, Diego (2007) “Evaluación del Plan de Desarrollo Turístico de Mendoza TurPlan 2000-2005, en: 100 Años de Turismo Argentino. Concurso de Investigación, Presidencia de la Nación, Secretaría de Turismo, Programa de Fomento a la Investigación y a la Innovación en Turismo, Buenos Aires, pp. 107-136. Pero esa publicación fue quemada por un error en la tapa: tarde se advirtió que el elegante mapa elegido, antiguo y británico, presentaba unas Falkland Islands políticamente incorrectas (el autor atesora un ejemplar fallido, acaso el único sobreviviente). La demorada reimpresión consistió en una tirada más reducida y poco distribuida. La presente versión replica a la última, que excluye la Evaluación de Productos y que incluye una síntesis de la Evaluación de Acciones dentro de la Evaluación de Programas.

Plan de Desarrollo Turístico de Mendoza “TurPlan 2000-2005” invitaba a su evaluación como insumo para futuras planificaciones. Ambas demandas son consideradas desde el área de investigaciones turísticas y la cátedra referida de la Universidad Champagnat y se asume el desafío con el aval del ente provincial de turismo.

Cabe indicar que este trabajo es un producto académico que no solicitó ni recibió financiación de ente alguno, público o privado, ni la labor misma ni los evaluadores. En este plano, se destaca la inestimable y desinteresada colaboración del Lic. Mauricio Echeagaray.

El objetivo sustantivo de valoración del TurPlan devino en el objetivo metodológico de formular un diseño de evaluación *ad hoc*. En efecto, la ausencia de antecedentes conocidos obligó a la revisión de: a. propuestas metodológicas de evaluación de planes, programas y proyectos (generales y turísticos): la envergadura de estas unidades propositivas resultó inversamente proporcional a la disponibilidad de bibliografía, situación que se agrava para el caso del turismo; y b. casos aplicados de metodologías de evaluación: no se encontraron, aún entre los archivos de los entes financiadores tradicionales de planes turísticos en la Argentina (ej.: Consejo Federal de Inversiones). A esta dificultad, se suman los inconvenientes derivados del diseño e implementación del plan: falta de detalle de metas (objetivos cuantificados a medir), responsables (referentes a consultar) y presupuesto (montos a comparar), insuficiencia de datos que conformen las líneas de base para las hipótesis propuestas, irregularidad en la práctica de evaluaciones anuales, etc. En consecuencia, se elaboró una estrategia metodológica de evaluación que observara el plan y la gestión de la forma más integral posible: no sólo en términos cuantitativos, sino también cualitativos; y desde diversos lugares para suplir las dificultades de cada óptica. Es así que se propone la valoración de acciones-programas-global, de escenarios, de impactos, de diseño y de productos.

En la práctica, el ejercicio se extendió durante el primer semestre del 2006, implicó la entrevista a más de setenta informantes y la revisión de una treintena de documentos que más adelante se detallan.

2. Metodología

2.1. Conceptualización y caracterización

En este trabajo, se entiende por evaluación el proceso de indagación y valoración de la gestión del plan para generar un aprendizaje reutilizable en nuevos planes (Cohen y Franco, 1988; Sapag Chain y Sapag Chain, 1983). El objeto de la evaluación es la comparación de un patrón de deseabilidad (imagen-objetivo hacia la cual están orientadas las acciones) con la realidad (resultados efectivos como consecuencia de las actividades desplegadas). Esta labor supone dos actividades intelectuales: la indagación (análisis e interpretación de información pertinente y relevante) y la valoración (construcción de juicios). La finalidad de la evaluación es producir información que retroalimente el plan en función del mejoramiento de las condiciones de vida de la población beneficiaria. En síntesis, interesa identificar los resultados positivos para mantenerlos y potenciarlos, así como los negativos para reconsiderarlos y resolverlos, con actitud constructiva en función de un segundo plan, antes que punitiva respecto del pasado inalterable.

La presente evaluación se inscribe en diversas tipologías según la óptica de análisis (UNESCO-SIEMPRO, 1999): según el ámbito, se trata de una evaluación SOCIAL O PÚBLICA (en contraste con la económica o privada), dado que los resultados previstos constituyen objetivos relacionados con el bien común (ambiental, social, cultural, institucional) y no necesariamente con utilidades económicas (beneficios generales antes que particulares).

Según la naturaleza, es una evaluación EXPLICATIVA O CUALITATIVA porque la valoración es conceptual (todas las secciones, en forma exclusiva la Evaluación de Impactos y la Evaluación de Diseño) y DESCRIPTIVA O CUANTITATIVA porque la valoración es numérica (Evaluación de Programas, Evaluación Global, Evaluación de Escenarios).

Según los actores participantes, esta evaluación es del tipo MIXTA (externa e interna a la vez) debido a que participaron como informantes de personas in-

volucradas y ajenas al TurPlan y a la Subsecretaría de Turismo de Mendoza. En todo caso, el evaluador es externo a ambos entes.

Según el momento en que se realiza, se trata de una evaluación EX POST (en contraste con la ex ante), es decir que se indaga el plan implementado. A la vez, es una evaluación ex post TERMINAL O DE FINALIZACIÓN (en contraste con la evaluación de la planificación y la del proceso de ejecución o continua) ya que observa un plan implementado y concluido. Dentro de esta tipología, se trata de una evaluación ex post terminal DE RESULTADOS Y DE IMPACTOS. Por una parte, dado que el TurPlan no desagregaba metas (objetivos cuantificados), se evalúan los resultados a través del cumplimiento de objetivos y solamente en términos de efectividad, es decir, mediante la comparación entre intervenciones propuestas y realizadas (si se considerara tiempo y costos, se estaría evaluando eficacia y eficiencia también); este procedimiento se utilizó en las evaluaciones de Programas, Global, y de Escenarios. Por otra parte, la Evaluación de Impactos implicó el estudio de los cambios en las condiciones de vida de la población beneficiaria; si bien se practicaron lecturas de los efectos secundarios del TurPlan, la ausencia de metas impidió una evaluación desde la perspectiva de los beneficiarios. Por último, se desarrolló una Evaluación de Diseño, de utilidad más bien técnica e interna.

2.2. Enfoque y procedimiento

Sobre el cambio de quinquenio que pone fin al horizonte temporal del TurPlan y con la intención de darle continuidad, sobreviene la necesidad de observar los resultados del plan. A partir de los escenarios cuantitativos considerados en el TurPlan (hipótesis esperada, optimista y pesimista), rápidamente se podía concluir, a modo de **evaluación cuantitativa**, que el mejor resultado había sido superado. Este ejercicio de comparación de cifras pretéritas y presentes agotaba el análisis del fenómeno y del plan en una foto antes-después más alguna explicación general (Evaluación de Escenarios). Se emprende entonces una **evaluación cualitativa** que explorara los procesos de acciones completadas y las causas de las no realizadas (Evaluación de Acciones, Programas y Global). A modo de triangulación de enfoques, se observan tam-

bién los aspectos cualitativos asociados al escenario cuantitativo alcanzado (Evaluación de Impactos), a la vez que se presenta una medición del nivel de consecución de las propuestas, ponderadas según la importancia asignada originalmente. Como complemento para el aprendizaje, se identifican ventajas y desventajas de diseño del plan (Evaluación de Diseño).

La **estrategia metodológica** observada se detalla en el cuadro siguiente. Vale indicar que, vía entrevista personal o correo electrónico, más de setenta personas participaron de este ejercicio (ver Anexo). Si bien durante el 2005 el personal de la Subsecretaría de Turismo de Mendoza realizó una valoración exploratoria de los productos reales y potenciales de la provincia, esta evaluación externa se llevó a cabo de febrero a agosto del 2006. El relevamiento, organización y procesamiento de la información se basó en fuentes escritas y orales (lecturas y entrevistas); siguió el análisis (descripción), la valoración (cualificación y cuantificación) y la síntesis (interpretación). Por último, se señala que, a los efectos de validar los datos obtenidos en entrevistas o documentos, se procuró en cada caso cruzar con otras consultas y fuentes.

Actividades Evaluaciones	Lecturas	Entrevistas	Descripción	Cualificación	Cuantificación	Interpretación
Acciones	TurPlan definitivo	Informantes varios (ver Anexo)	Efectos esperados, responsables, planes operativos anuales, cuadros analíticos, resultados reales	Nivel de consecución; procesos (acciones realizadas) y causas (acciones no realizadas)	Nivel de consecución (ponderación según prioridad)	-
Programas			-	-	Nivel de consecución	
Plan			-	-	Nivel de consecución por programas y acciones agrupadas (según consecución y prioridad)	
Impacto		Técnicos y políticos	Efectos inmediatos	-	-	Efectos a largo plazo
Escenarios		-	-	-	Actualidad	Hipótesis y actualidad
Diseño		Técnicos	Diferencias entre versión definitiva y preliminar	Ventajas y desventajas	-	-

2.3. Consideraciones

Importa destacar que a principios de 2002 la Subsecretaría de Turismo provincial realizó una *evaluación de proceso* que registró el avance en el logro de los objetivos priorizados en el Plan Operativo Anual 2001. Este documento resultó de utilidad para la presente evaluación. Al respecto, se señala que una parte importante de las fuentes consultadas, especialmente en el caso de las entrevistas, reflejan más bien realidades cercanas en el tiempo: la debilidad de la memoria, la escasez de registros escritos y los cambios de actores son elocuentes de la pertinencia de las evaluaciones de proceso, acaso anuales.

Cabe aclarar que esta valoración supone el análisis de *relaciones causales*, es decir los aspectos, componentes o elementos del plan que produjeron cambios: se trata de establecer los *efectos netos* del plan controlando los efectos que no son atribuibles a él. En la práctica, no es factible la distinción entre resultados e impactos emergentes del TurPlan de los que resultan de otros planes, de la resolución de problemas urgentes, de las políticas de otras instituciones, de circunstancias externas (nacionales, internacionales). No es dable responder a la pregunta sobre qué acciones realizadas se hubieran cumplido igualmente sin un TurPlan. Algunas acciones se materializaron a partir de actuaciones concretas desde la Subsecretaría de Turismo de Mendoza con otras instituciones; otras acciones, desde otras instituciones pero con base en el TurPlan o con apoyo del ente provincial del Turismo; un último conjunto de acciones se cumplieron sin referencia al TurPlan y al margen del ente provincial del Turismo, aunque acaso por sensibilización. No es posible ligar los *efectos netos* exclusivamente a las acciones motorizadas desde la Subsecretaría de Turismo de Mendoza dada la amplitud y diversidad disciplinar del Turismo, así como a la difusión de responsabilidades institucionales sobre las acciones practicada en el TurPlan.

3. Evaluación por programas

La evaluación siguiente resulta de la Evaluación por Acciones y es una síntesis de ésta. La evaluación referida es excluida del presente documento por motivos de extensión (45 páginas y 15 de anexos), pero despliega las observaciones cualitativas con mayor nivel de detalle.

En el presente ejercicio, se pondera la PRIORIDAD asignada originalmente a cada acción (baja=1; media=2 y alta=3) con los RESULTADOS alcanzados: No realizada = 0; Realizada parcialmente y no continuada = 1; Realizada parcialmente y en curso = 2; Realizada ampliamente pero no continuada = 2; Realizada ampliamente y en curso = 3; Realizada completamente pero no vigente = 3; Realizada completamente y vigente= 4. No se evalúan las acciones cuya realización fue desestimada.

Una evaluación inicial de las acciones consideraba *resultados* (realizada completamente, parcialmente, no realizada) y no era justa con las acciones cuya realización no había sido terminada pero estaban en curso, por lo que pasó a incluir también *proceso o situación*: continuada o no, vigente o no, en curso o no.

3.1. Estrategia A para la Ejecución del TurPlan Mendoza 2000-2005

Programa a.1: Ejecución del TURPLAN	Prioridad		Resultado Situación				Puntos
A.1.1. Órgano de Decisión		3				3	9
A.1.2. Órgano de Ejecución		3				2	6
A.1.3. Planes Operativos Anuales		3				1	3
A.1.4. Medidas de control y correctoras		3				2	6
A.1.5. Mecanismos de difusión		3				4	12
TOTAL sobre 60 posible							36

Los mecanismos de sostenibilidad del plan fueron asegurados en forma extensa, fundamentalmente por la gran difusión del documento y el cumplimiento de las funciones del Órgano de Decisión por parte de los consejos asesores y la misma administración provincial de Turismo. Además, gran parte del personal y equipamiento del Órgano de Ejecución continúan en sus funciones. Otras herramientas que resultarían de utilidad para la gestión de planes son: la vinculación de acciones con responsables y presupuesto, el ajuste del plan a la realidad cambiante (planes operativos) y la determinación de metas (objetivos cuantitativos) para la construcción de indicadores en función del control.

3.2. Estrategia B para la consolidación de la actividad en la comunidad

Programa b.1: Campaña de concientización	Prioridad		Resultado Situación		Puntos
B.1.1. Docentes de EGB y alumnos		3		4	12
B.1.2. Contenidos curriculares de EGB		2		2	4
B.1.3. Servidores públicos		3		2	6
B.1.4. Medios masivos de comunicación		2		4	8
B.1.5. Responsables públicos y privados		3		3	9
TOTAL sobre 52 posible					39

La concientización de los diversos públicos del sistema turístico fue desarrollada ampliamente mediante:

1. Cursos para alumnos y docentes por parte de la Dirección General de Escuelas, cursos para público en general organizados por la Subsecretaría de Turismo y otros complementarios por Municipios; y
2. Difusión de mensajes concientizadores a través de medios masivos de comunicación por parte de la Subsecretaría de Turismo de Mendoza y algunos municipios.

En ambos casos, los municipios trabajaron con base geopolítica antes que geoturística (acciones por municipios, no por zonas). Las campañas con ser-

vidores públicos y responsables públicos o privados ocurrió suficientemente, aunque sin calendario ni continuidad temporal. Respecto de esta acción, como en otras del plan, la constitución del Colegio de Profesionales del Turismo resulta determinante. Asimismo, es necesaria la participación activa de la Dirección General de Escuelas en la inclusión de contenidos turísticos en diseños curriculares, tanto como la organización de su desarrollo.

3.3. Estrategia C para el posicionamiento del turismo en el marco económico y social de la provincia

Programa C.1: Jerarquización	Prioridad	Resultado Situación	Puntos
C.1.1. Subsecretaría de Turismo	3	4	12
C.1.2. Áreas de turismo municipales	3	3	9
Total sobre 24 posible			21

La jerarquización de los entes públicos de Turismo experimenta un avance inédito: se crea el Ministerio de Turismo y Cultura, se duplica su presupuesto (aunque subsiste la desproporción considerando el impacto económico del turismo) y se profesionalizan en parte sus mandos directivos y puestos técnicos. Los municipios también jerarquizaron sus áreas de turismo, sea elevando status, sea concentrando roles o ambas.

Programa C.2: Investigación	Prioridad	Resultado Situación	Puntos
C.2.1. Gabinete de estudios de mercado	3	3	9
C.2.2. SIG turístico territorial	3	2	6
C.2.3. Ordenamiento+planificación	3	2	6
C.2.4. Señalización	3	3	9
C.2.5. Áreas protegidas	2	3	6
C.2.6. Oferta y demanda municipal	1	2	2
C.2.7. Libertad de operación aérea	2	-	-
C.2.8. Circuitos integrados	3	2	6
Total sobre 72 posible			44

Los resultados del programa de investigación resultan heterogéneos. Los puntos fuertes del programa son:

1. las mediciones y descripciones de demanda y oferta turística (Subsecretaría de Turismo, Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos);
2. la elaboración de Planes de Manejo para Áreas Naturales Protegidas (3 terminados, 3 en revisión, 6 con Carta de Situación: sólo uno sin proyecto); y
3. el emplazamiento de la señalización de las Rutas Sanmartinianas y la elaboración del Programa de Señalización Turística (Manual concluido y Proyecto en curso).

Otras acciones evidencian francos avances:

1. dos tercios de los municipios cuentan con información básica sobre oferta y demanda (los tradicionales inventarios de atractivos, relevamiento de alojamiento, ocupación hotelera y caracterización del turista); y
2. se diseñaron circuitos integrados en la creación del Ente Cuyo de Turismo, la Microrregión Internacional Cuyana Andina y la Región del Maule.

Por último, no se observan avances en la desregulación del mercado aerocomercial, de difícil abordaje desde la provincia, y avances pausados en proyectos de ordenamiento territorial, planificación turística e implementación del Sistema de Información Turístico-Territorial diseñado. Estos últimos aspectos, tanto como la producción de investigaciones de nivel interpretativo y la transferencia de conocimientos y metodologías a los municipios, constituyen puntos destacables a abordar.

3.4. Estrategia D para el fortalecimiento de la oferta

Programa D.1: Desarrollo de Productos	Prioridad		Resultado Situación				Puntos
D.1.1. Nuevos productos turísticos		3				2	6
D.1.2. Establecimientos agroindustriales		3				3	9
D.1.3. Paquetes y circuitos integrados		3				2	6
Total sobre 36 posible							21

El Programa de Desarrollo de Productos tuvo resultados satisfactorios. Por una parte, se destaca la gran proliferación de establecimientos agroindustriales convertidos al turismo y el desarrollo del Turismo Rural y Caminos del Vino. Por otra parte, se apunta la aparición de nuevos productos en proceso de definición y consolidación: Rutas Sanmartinianas, Turismo Cultural, Circuitos integrados. Las Rutas Agroalimentarias no lograron consolidarse en el circuito comercial (operadores turísticos), pero la iniciativa avaló el surgimiento de propuestas asociativas de Turismo Rural con base territorial.

Programa D.2: Valoración del Patrimonio	Prioridad		Resultado Situación				Puntos
D.2.1. Patrimonio turístico		2				2	4
D.2.2. Medio ambiente		2				2	4
Total sobre 16 posible							8

Con la creación del Ministerio de Turismo y Cultura, la valoración del patrimonio cultural se convierte en un objetivo jerarquizado. La puesta en valor del patrimonio natural se refleja en la valoración experimentada por los atractivos naturales y las Áreas Naturales Protegidas, donde conviene reforzar la oferta de servicios y la concientización de prestadores. Las propuestas de intervención sobre Puente del Inca y El Plumerillo presentaron situaciones heterogéneas y aun no encuentran su estado óptimo, aunque ambos sitios cuentan con proyectos de revalorización.

Programa D.3: Fortalecimiento Empresarial	Prioridad		Resultado Situación		Puntos
D.3.1. Inversión turística		3		3	9
D.3.2. Toma de créditos		3		4	12
Total sobre 24 posible					21

Con resultado muy favorable, el Programa de Fortalecimiento Empresarial se sustenta en la amplia disponibilidad de créditos con base en fondos públicos (nacionales o provinciales) para proyectos particulares o institucionales. La Subsecretaría de Turismo de Mendoza provee asesoramiento a la inversión, aunque sin ordenamiento respecto de los productos priorizados.

3.5. Estrategia E para el mejoramiento de la calidad

Programa E.1: Capacitación	Prioridad		Resultado Situación		Puntos
E.1.1. Nivel operativo		3		4	12
E.1.2. Nivel gerencial y técnico		3		4	12
Total sobre 24 posible					24

La Capacitación fue el programa de mayor actividad en el último quinquenio. participaron activamente: Subsecretaría de Turismo de Mendoza, municipios, Secretaría de Turismo de la Nación, Federación de Empresarios Hoteleros Gastronómicos de la República Argentina FEHGRA, Consejo Federal de Inversiones CFI, Instituto de Desarrollo Rural IDR, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria INTA, universidades. La actuación de estos últimos actores más un Colegio de Profesionales podría ser mayor y coordinada con la Subsecretaría de Turismo provincial: el desempeño de profesionales formados en puestos claves reduciría las necesidades de capacitaciones de remiendo y jerarquizaría las profesiones del turismo.

Programa E.2: Control y Fiscalización	Prioridad		Resultado Situación				Puntos
E.2.1. Control y fiscalización		3				3	9
E.2.2. Recategorización de alojamiento		3				2	6
E.2.3. Control compartido		2				3	6
Total sobre 32 posible							21

El control de los servicios turísticos se cumplió satisfactoriamente. Se implementaron controles conjuntos con Defensa al Consumidor, Dirección General de Rentas, Dirección de Vías y Medios de Transporte y Ministerio de Trabajo. Asimismo, una nueva resolución de alojamientos turísticos está en proyecto. Resta reforzar la dotación de inspectores y equipamiento, así como favorecer la descentralización hacia los municipios y crear de un sistema de calidad para establecimientos de alojamiento.

Programa E.3: Planificación y Ordenamiento	Prioridad		Resultado Situación				Puntos
E.3.1. Perilago de embalses		2				2	4
E.3.2. Tránsito del Gran Mendoza		1				3	3
E.3.3. Villa de Puente del Inca		3				2	6
Total sobre 24 posible							13

La planificación y el ordenamiento turístico constituyen el programa más complejo. Se rescata, por una parte, el ordenamiento del tránsito a partir de recientes obras infraestructurales. Además, la Dirección de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Urbano, junto con técnicos de la Subsecretaría de Turismo de Mendoza, ha avanzado en la confección de proyectos de ordenamiento territorial para el perilago del Dique Potrerillos y para la Villa de Puente del Inca.

3.6. Estrategia F para el aumento de la competitividad en los destinos

Programa F.1: Infraestructura+Equipamiento	Prioridad		Resultado Situación				Puntos
F.1.1. Servicios públicos departamentales		3				2	6
F.1.2. Infraestructura vial		3				2	6
F.1.3. Plan de señalización vial y turística		3				3	9
F.1.4. Corredor Bioceánico Ruta 7		3				3	9
F.1.5. Bases de servicios en accesos		1				1	1
F.1.6. Tren Alta Montaña+Tren Arenas		2				2	4
F.1.7. Seguridad		1				4	4
Total sobre 64 posible							39

Las actuaciones sobre la infraestructura y el equipamiento ofrecen resultados positivos. Se destacan del programa las numerosas medidas de seguridad implementadas en función del turismo. Aunque mejorable, se recupera el estado del corredor bioceánico y la elaboración del Programa de Señalización (manual concluido y emplazamiento en ejecución). En segundo término, se observan mejoras en los servicios públicos departamentales (principalmente caminos, iluminación y forestación), en la situación de los proyectos sobre trenes turísticos (particularmente el Tren del Vino, seguido por el de Alta Montaña) y en los proyectos de obras viales (tras la recuperación de la crisis, a mediados de 2002). Respecto de los informadores turísticos en accesos, se advierte que todos los puntos cuentan con servicio de información turística y una base de datos digital de uso extendido que, con la demanda creciente, se deberán sofisticar. Por último, se indica que en la versión provisoria del TurPlan se incluía la acción de “Puesta en valor del Hotel Termas de Villaviciencio” que, aunque desestimada en la versión final, resulta prioritaria para el desarrollo turístico de Mendoza; al respecto, se destaca el éxito de la reciente concesión de explotación con base en gestiones del Ministerio de Turismo y Cultura.

Programa F.2: Facilitación Turística	Prioridad		Resultado Situación				Puntos
F.2.1. Normativa nacional		3				2	6
F.2.2. Centro de Congresos		2				-	-
F.2.3. Normativa provincial		3				2	6
F.2.4. Ley 5.349		3				4	12
Total sobre 36 posible							24

Las acciones emprendidas respecto de la facilitación turística resultan apropiadas en su conjunto; en este marco, se distingue la jerarquización del ente provincial de turismo (espíritu de la acción de adecuación de la Ley 5.346). La producción normativa nacional registra nuevas leyes (Federal de Turismo, exención del IVA, transporte turístico, regulación de tiempos compartidos) y, si bien la dinámica legislativa podría ser mayor, se cuentan numerosos casos en el plano provincial: ley de transporte turístico, resolución de regulación del turismo rural, proyecto de ley de turismo de aventura, proyecto de resolución de alojamientos turísticos, proyecto de regulación de centros de esquí y anteproyecto de ley de creación del Colegio de Profesionales.

Programa F.3: Coordinación	Prioridad		Resultado Situación				Puntos
F.3.1. Políticas departamentales		3				2	6
F.3.2. Comercialización		2				2	4
F.3.3. Medio ambiente		2				1	2
Total sobre 28 posible							12

La coordinación interinstitucional representa un aspecto clave y difícil de lograr; efectivamente, los resultados de este programa son relativamente suficientes, si bien se destacan ciertas acciones combinadas. Los municipios mendocinos se ordenaron eventualmente en función de la zonificación propuesta por el plan; el sector privado compartió acciones con sus pares y con el Estado en ocasión de la promoción antes que de la comercialización. Por último, se operó conjuntamente con el ente provincial a cargo del ambiente en iniciativas puntuales y en un nivel político antes que técnico.

Programa F.4: Protección Ambiental	Prioridad		Resultado Situación				Puntos
F.4.1. Adecuación y control de normativa		3				2	6
F.4.2. Basurales y limpieza		3				-	-
F.4.3. EIA en construcciones		3				-	-
F.4.4. Nuevas áreas protegidas		3				3	9
Total sobre 24 posible							15

El Programa de Protección Ambiental, de clara competencia de la Subsecretaría de Medio Ambiente provincial y su dependencia, la Dirección de Recursos Naturales Renovables, tuvo resultados mayormente satisfactorios: dos de las áreas propuestas fueron protegidas (también se ampliaron otras dos, hay expedientes iniciados para crear, ampliar o recategorizar cinco áreas más y alrededor de una decena en fase de estudio); la declaración de las otras dos áreas propuestas (más otras tres) resultó inviable en función del impacto antrópico. La actividad turística queda regulada por los Reglamentos de Uso en tres Áreas Naturales Protegidas y normativa de uso para determinados circuitos de otras tres (hay otro más en proyecto); siete Áreas no tienen normativa de uso. No se avanzó respecto del Evaluación de Impacto Ambiental en construcciones turísticas asociadas al ambiente natural.

3.7. *Estrategia G para el incremento de la demanda*

Programa G.1: Comercialización	Prioridad		Resultado Situación				Puntos
G.1.1. Grupo de turismo en ProMendoza		3				3	9
G.1.2. Integración de la oferta		3				2	6
G.1.3. Adecuación de precio y calidad		3				3	9
G.1.4. Nuevos productos		3				3	9
Total sobre 48 posible							33

Las acciones de Comercialización tuvieron resultados aventajados: la relación calidad-precio es adecuada y sostenida; asimismo, se pusieron en el mercado nuevos productos que requieren mayor definición y posicionamiento

(Turismo Rural, Turismo Gastronómico-Urbano-Enológico, Turismo Religioso). Por otra parte, se practicó la integración de la oferta público-privado mediante campañas eficaces que merecen continuidad en el tiempo (la integración se evidencia más en la promoción que en la comercialización). Por último, la internacionalización del producto turístico mendocino, que comenzó con el grupo exportador de turismo (surgido a instancia de la Subsecretaría de Turismo de Mendoza en el seno de ProMendoza) fue la génesis de un trabajo de posicionamiento internacional, que encuentra continuidad en la participación público-privada en ferias internacionales.

Programa G.2: Promoción y Difusión	Prioridad		Resultado Situación				Puntos	
G.2.1. Plan Promocional		3					4	12
G.2.2. Casa de Mendoza en Buenos Aires		3					1	3
G.2.3. Municipios en Plan Promocional		3					-	-
G.2.4. Convention Bureau		3					-	-
G.2.5. Sistema integral de promoción		3					4	12
	Total sobre 36 posible							27

El Programa de Promoción y Difusión tuvo una puntuación muy heterogénea, producto de acciones con resultados polarizados. Por una parte, el diseño de las acciones promocionales observa una precisa identificación de públicos (turistas, agencias, prensa), subgrupos (nacionales, internacionales), perfiles de turistas (cuatro tipos), herramientas de marketing (siete clases de acciones), caracterización de ferias y calendarización de la participación. De la misma forma, el sistema de folletería resulta apropiado: general, por productos, informativos (en cuatro idiomas). Cabe indicar que en la versión provisoria del TurPlan, este programa incluía cinco acciones más y no contaba con la última del plan definitivo; en la práctica, tales acciones fueron incluidas en el plan o sistema de promoción. Finalmente, las ventajas de la Casa de Mendoza en Buenos Aires o una representación similar aún no son suficientemente desarrolladas.

4. Evaluación global

Programas		Porcentajes
A.1. Ejecución del Plan		60.00
B.1. Campaña de Concientización	::::	75.00
C.1. Jerarquización		87.50
C.2. Investigación		61.11
D.1. Desarrollo de Productos		58.33
D.2. Valoración del Patrimonio		50.00
D.3. Fortalecimiento Empresarial		87.50
E.1. Capacitación		100.00
E.2. Control y Fiscalización		65.63
E.3. Planificación y Ordenamiento		54.16
F.1. Infraestructura y Equipamiento		60.94
F.2. Facilitación Turística		66.67
F.3. Coordinación		42.86
F.4 . Protección Ambiental		62.50
G.1. Comercialización		68.75
G.2. Promoción y Difusión	::::	75.00
Promedio total		67.25
	86-100% = óptimo	3 programas
::::	71-85% = muy satisfactorio	2 programas
	56-70% = satisfactorio	8 programas
	41-55% = moderadamente satisfactorio	3 programas
::::	0-40%= insatisfactorio	0 programas

La evaluación global del plan resulta satisfactoria; en tal franja calificativa se ubica también la mayor concentración de programas (8), suma que coincide con la mitad de ellos. Tres programas obtuvieron resultados superiores (óptimo) y una cantidad análoga fue desarrollada en forma moderadamente satisfactoria. No se registran programas con resultados insatisfactorios (inferiores al 40%).

Acciones según grado de consecución	Cantidad de acciones
Realizadas completamente (vigente o no)	27
Realizadas parcial o ampliamente (en curso o no)	29
Desestimadas	6
No realizadas	0

De las 55 acciones realizadas (27 completamente y 29 parcial o ampliamente), 11 obtuvieron el puntaje máximo (resultado 4 en Evaluación por Programas). De este último grupo, 2 acciones habían sido jerarquizadas con baja prioridad dado que no eran relevantes al momento de la formulación del plan, ganaron protagonismo en el transcurso del quinquenio y se avanzó en su resolución; sus objetos son elocuentes de la afirmación: seguridad y tránsito. A los efectos de considerar los ajustes que todo plan estratégico debe operar en función de los cambios de la realidad, se prefiere no evaluar las acciones desestimadas (6): no se abordan porque dejan de ser objeto de demanda pública, antes que por omisión.²

5. EVALUACIÓN de IMPACTOS

En tanto producto técnico y político,³ el TurPlan se distinguió por las siguientes características puntuales y EFECTOS INMEDIATOS:

- Fue el primer plan mendocino de turismo formulado y publicado.
- Con la intención de asegurar su duración en el tiempo, se recurrió a una metodología participativa (colaboraron setecientas personas): por primera vez, se puso en contacto a los diversos actores del sistema, provenientes de distintas regiones y esferas de significación, con diferente nivel de formación general y específica en Turismo, movilizados por intereses variados. Este trabajo de convocatoria y sensibilización, negociación y consenso, en el que la figura del di-

2 Nota 2022: Quince años después de esta evaluación, se observa que gran parte de las acciones realizadas parcial o ampliamente no fueron completadas.

3 Nota 2022: En tanto documento con instancias participativas, el TurPlan también fue un producto social.

rector del plan fue decisiva, devino en entusiasmos y optimismos, sinergias y nuevas ideas: se incorpora un estilo de trabajo colectivo, a la vez que ocurre un derrame creativo que merece ser dimensionado en el futuro (por ej.: explosión del Turismo Rural).

- La sostenibilidad también sería reforzada mediante reaseguros transversales de pactos políticos e institucionales: participan actores extragubernamentales (universidades, asociación de profesionales, cámaras y asociaciones empresariales), intragubernamentales (Consejo Federal de Inversiones, comisiones legislativas, entes municipales) e intergubernamentales (otras áreas del gobierno provincial). En definitiva, se basa en el concepto de Estado (Nación, territorio y gobierno) por sobre el de Gobierno exclusivamente: el éxito o fracaso pertenece a todos, no sólo a la dirigencia y su aparato burocrático.
- Se estrena un enfoque de productos (cuya definición corresponderá profundizar en el futuro) combinado con la base territorial (cuya funcionalidad resultó compleja). Se comienza a vincular oferta y demanda con el paso del marketing de productos al marketing relacional (definición de perfiles de demanda), que habrá que profundizar para cada producto.
- Es el primer plan mendocino de turismo evaluado y, próximamente, sería el primero en ser renovado para un nuevo quinquenio.

En perspectiva futura, los EFECTOS SECUNDARIOS, marginales o no previstos (aunque deseados) refieren a la consecución de logros más allá de los objetivos explícitamente planteados: impactos en el largo plazo que se pueden naturalizar en la cultura del sistema. Se trata generalmente de resultados político-institucionales, técnico-científicos y socioculturales positivos:

Por una parte, el plan pone en valor al **Turismo como objeto de la gestión pública**. La gestación, nacimiento y primeros pasos del TurPlan ocurrió en momentos altamente oportunos que impulsaron este resultado: evolución inédita del fenómeno turístico a nivel internacional (luego decae por los ataques del 11S y la sensación generalizada de inseguridad); crecimiento turístico sin precedentes en el plano nacional (fin de la convertibilidad monetaria y consiguiente aumento de la competitividad internacional); selección sin prece-

dentes de figuras políticas y profesionales destacadas del medio para la dirigencia del ente provincial de Turismo. Desde diversos ámbitos estratégicos se recupera tal demanda pública y el Turismo gana protagonismo: la escuela sienta al Turismo junto con la Ecología entre los temas de moda, el gobierno provincial acelera su designación ministerial (a casi 65 años de la creación de la Dirección Provincial de Turismo) y, en forma excepcional, la prensa se hace eco del fenómeno y aún del plan, con lo que la concientización turística resulta considerablemente favorecida. En suma, se instala en la comunidad una rápida y generalizada aceptación del Turismo como nuevo pilar de la economía mendocina, a la vez que en el mundo se consolida como un área de gestión inevitable (como la ecología y los derechos humanos): prácticamente todo territorio tendría alguna potencialidad turística, luego todo gobierno está obligado a propiciar su desarrollo.⁴

Por otra parte, el TurPlan revaloriza la **Planificación Estratégica como metodología para el desarrollo**: proceso metódico de observación, registro, descripción, pero particularmente análisis, organización y administración de los recursos turísticos. Se prefiere el modelo de Estado predecible por sobre el tradicional modelo latinoamericano de Estado inestable y anómico.⁵ En todo caso, la apuesta por la planificación se confirmó tras la crisis del 2001: el conflicto político-institucional nacional (de base sociocultural y emergentes económicas) encuentra al turismo mendocino con un mapa de ruta que, a pesar de las fuertes modificaciones que experimentó, permitió aprovechar rápidamente los beneficios cambiarios del nuevo escenario (el éxito resulta también del recambio político intrapartidario). El retorno posterior a los lineamientos del plan fue menos vinculante, aunque su valor tutorial fue mantenido con mayor o menor regularidad. En suma, el recurso a la planifi-

4 “... lo cultural, lo humanitario y la ecología ocupan reductos inatacables en la medida en que atacarlos de frente equivale a situarse uno mismo como enemigo del arte, de los hombres y de la Tierra” (Debray, 1995).

5 La tesis de la anomia sostiene que el Estado latinoamericano no satisface las necesidades de orden y seguridad de sus ciudadanos, dado que pretende regular ámbitos que no controla efectivamente, por lo que carece de legitimidad: no se cumple el Pacto Social que justifica al Estado. “Lo que el Estado latinoamericano le sigue adeudando a sus ciudadanos es justamente la creación de ese orden, razón por la cual ellos a su vez le niegan el reconocimiento básico” (Waldman, 2003).

cación posiciona la gestión turística mendocina en el plano interprovincial e intraprovincial: con el tiempo, se sucederán en la provincia los planes vitivinícola, cultural, ambiental.

Este último fenómeno, permite encontrar además en los planes un novedoso valor como bien de intercambio político. En efecto, así como hemos asistido a *propuestas escritas como compromiso electoral futuro* (por ej.: Libro Verde de Bordón), los planes contemporáneos pueden ser observados como *propuestas escritas como compromiso reelectoral futuro*: sólo el gobierno en ejercicio puede confeccionarlo; pero también el gobierno constituye el único actor obligado a proveer desarrollo por Pacto Social, con lo que tiene a la vez monopolio y mandato sobre la planificación. Además de esta perspectiva a futuro, los planes también tendrían un valor como registro histórico (y más aún sus evaluaciones), en el contexto del moderno Estado reducido y privatizado: así como antes el Estado se corporizaba en obras tangibles (hoteles, casinos, teatros, museos), hoy se dedica principalmente a gestiones intangibles que requieren ser materializadas, por ejemplo, en un plan (el documento no es acción, sino su promesa).

Asimismo, la confección del documento lega un valioso **plan como publicación referencial**, riguroso e integral, sobre el turismo mendocino. Se trata de un material de consulta útil y didáctico para la gestión municipal, el ejercicio profesional, la enseñanza universitaria, la administración privada, la especulación intelectual, la transferencia mediática, el benchmarking de pares. Por primera vez en Mendoza, se homogeneizó terminología y se produjo información relevante (elaboración de inventario completo de infraestructura, planta turística y atractivos, muchos de éstos con auditoria de calidad) que constituyen una sólida línea de base para futuros ajustes y actualizaciones.

Por último, el ejercicio de planificar y los eventos turísticos referidos (internacionales, nacionales y provinciales) condujeron a la jerarquización local del **Turismo como objeto de estudio**. En efecto, el turismo como fenómeno de masas y el Turismo como objeto de estudio aparecen en el mundo con el fin de la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia de la paz generalizada, medios de transporte e infraestructura bélica excedente y reutilizable, recuperación económica de países centrales, remanentes socioeconómicos

postindustriales (surgimiento de la clase media, reivindicaciones sindicales: vacaciones pagas, aparición del tiempo libre). Ahora bien, en la Argentina, la masificación del fenómeno y el advenimiento de las primeras carreras universitarias de Turismo, tuvieron que esperar un par de décadas y más. La juventud del nuevo enfoque y la excluyente asociación con aspectos superficiales de la realidad, derivaron a otros temas los esfuerzos y fondos de observación, análisis, producción de conocimientos y construcción de *corpus* teórico.⁶ En Mendoza, si bien la transferencia de conocimientos turísticos y la visita masiva de foráneos no es novedad, hay un claro punto de inflexión en los últimos años con la apertura de nuevas opciones para el estudio académico del turismo (consecuentemente, aumentan las matrículas de tales carreras) y el incremento inédito en cantidad de turistas (invariablemente, crece el equipamiento, oferta y empleos).

De un lado, el TurPlan permitió demostrar la capacidad técnica de los profesionales mendocinos, con lo que se favoreció la dignificación de las profesiones turísticas. De otro lado, también descubrió la necesidad de formación especializada (no se habría recurrido a profesionales foráneos, de lo contrario) y producción de conocimientos específicos (investigación científica). A este respecto, la transdisciplinariedad característica del Turismo se confirmó en la participación intergubernamental señalada de otras áreas de la administración pública en el TurPlan y se confirma en los abordajes analíticos que, día a día, se comienzan a practicar desde otros enfoques en nuestro medio (economía, sociología, ciencia política, ecología, geografía, arquitectura, marketing, derecho). Además de la lección sobre la improcedencia de la fragmentación disciplinar en el estudio de fenómenos sociales, patente en el caso del Turismo, convendrá también incorporar desde el principio las ventajas de los paradigmas ideográficos y participativos en la investigación de nuestro fenómeno.⁷

6 “En este contexto, el vacío de conocimientos es distintivo aún en el nivel básico de las categorías conceptuales de análisis. En efecto, términos elementales como política turística o turismo mismo no son habitualmente definidos con precisión, con pretensión de alcance universal o mediante elementos conceptuales relativamente homogéneos” (Navarro, 2004).

7 Existen dos paradigmas metodológicos principales: el general, cuantitativo o nomotético (búsqueda de leyes generales) y el particular, cualitativo o ideográfico (preocupación por

6. EVALUACIÓN de ESCENARIOS

Escenarios 2000-2005	Pesimista (+3%)	Esperado (+5%)	Optimista (+8%)	Real 2005
Llegadas de turistas				
Argentinos	1.275.247	1.403.961	1.616.321	1.092.000
Extranjeros	88.654	97.602	112.365	588.000
TOTAL	1.363.901	1.501.563	1.728.686	1.680.000
Estadía promedio				
Argentinos	4	5	5	5
Extranjeros	7	7	7	7
Pernoctaciones				
Arg. en amigo/flia	1.351.762	1.674.223	1.927.463	1.092.000
Arg. en alojam.	3.749.226	4.643.602	5.345.982	4.368.000
Argentinos	5.100.988	6.317.825	7.273.445	5.460.000
Extranjeros	620.578	683.214	786.555	4.116.000
TOTAL	5.721.566	7.001.039	8.060.000	9.576.000
Otros				
Oferta de plazas	19.062	20.177	21.132	21.296
Ocupación plazas	62,81%	72,33%	79,51%	58%

Fuente: TurPlan y elaboración del autor

singularidades). Aquel es el más extendido entre las ciencias sociales y las ha sumido en los excesos del positivismo: situaciones artificiales y temas arbitrarios antes que dinamismo y complejidad de la realidad social. Las ciencias sociales "...no llegarán muy lejos en su intento de explicar y comprender al hombre y la sociedad si no adoptan una visión... que prefiera los métodos cualitativos, los estudios monográficos, la investigación sobre el terreno y, sobre todo, el diálogo entre el investigador y los 'sujetos' de la investigación... Necesitamos un paradigma nuevo, que nos permita abandonar los programas de investigación regidos por la lógica disciplinar y adoptar programas centrados en los problemas reales y sus fuerzas motrices... sería preciso que los investigadores trabajaran conjuntamente con los protagonistas del fenómeno investigado y los responsables de tomar las decisiones sobre dicho fenómeno... Los científicos sociales deben trabajar codo a codo con el sector privado, las instancias públicas y las sociedad civil... que éstas [las ciencias sociales] propicien un sistema de investigación participativo..." (Van Langenhove, 1999).

Hacia finales del quinquenio del plan, el arribo de turistas creció en Mendoza más de lo previsto y se ubicó entre la Hipótesis Esperada y la Hipótesis Optimista (6,68%). La nueva situación cambiaria y el TurPlan determinan que las previsiones realizadas para el turismo doméstico cediera protagonismo al turismo internacional: en 2005, la llegada de visitantes foráneos superó en seis veces el escenario esperado. También la estadía promedio alcanzó las mayores expectativas. Luego, el conjunto de las pernoctaciones se incrementó en un 36,78% y, en consecuencia, aumenta la oferta; la disponibilidad de plazas alcanza entonces las previsiones más optimistas.

Escenarios Gasto turístico 2000-2005	Pesimista (+3%)	Esperado (+5%)	Optimista (+8%)	Real 2005
Argentinos en alojamientos				
Total ingresados	937.307	1.031.911	1.187.996	1.092.000
Estadía promedio	4	5	5	5
Pernoctaciones	3.749.226	4.643.602	5.345.982	5.460.000
Gasto promedio/día	US\$ 93,4	93,4	93,4	40
(pesos)				\$ 120
SUBTOTAL	350.177.708	433.712.380	499.314.672	218.400.000
(pesos)				\$ 655.200.000
Distribución en US\$				
Alojamiento	21.010.663	26.022.743	29.958.880	52.416.000
Gastronomía	35.017.771	43.371.238	49.931.467	39.312.000
Souvenirs, regalos	17.508.885	21.685.619	24.965.734	69.888.000
Resto	241.622.618	299.261.542	344.527.124	56.784.000

Argentinos en casas de amigos o familiares				
Total ingresados	337.940	372.050	428.325	218.400
Estadía promedio	4	5	5	5
Pernoctaciones	1.351.762	1.674.223	1.927.463	1.092.000
Gasto promedio/día	US\$ 87,8	87,8	87,8	30,4
(pesos)				\$ 91,2
SUBTOTAL	US\$ 99.348.623	146.996.779	169.231.251	33.196.800
(pesos)				\$ 99.590.400
Distribución en US\$				
Alojamiento	0	0	0	0
Gastronomía	11.868.470	43.371.238	16.923.125	5.975.424
Souvenirs, regalos	5.934.235	7.349.839	8.461.563	10.622.976
Resto	89.013.529	110.247.584	126.923.438	8.631.168
Otras nacionalidades				
Total ingresados	88.654	97.602	112.365	588.000
Estadía promedio	7	7	7	7
Pernoctaciones	620.578	683.214	786.555	4.116.000
Gasto promedio/día	US\$ 93,4	93,4	93,4	66,5
(pesos)				\$ 199,5
SUBTOTAL	57.961.985	63.812.188	73.464.237	273.693.420
(pesos)				\$ 821.080.260
Distribución en US\$				
Alojamiento	3.477.719	3.828.731	4.407.854	65.686.421
Gastronomía	5.796.199	6.381.219	7.346.424	49.264.816
Souvenirs, regalos	2.898.099	3.190.609	3.673.212	87.581.894
Resto	39.993.769	44.030.410	50.690.232	71.160.289
TOTAL US\$	507.488.316	644.521.347	742.010.160	525.290.220
TOTAL \$				1.575.870.660

Fuente: TurPlan y elaboración del autor

Dado que interesa describir los efectos del turismo en la economía mendocina (antes que los costos sobre el presupuesto del turista), se consideran en pesos las cifras proyectadas en el año 2000 en peso=dólar. Asimismo, se indica que el rubro “Souvenirs, regalos” coincide con el de “Compras” en otros informes estadísticos y que por “Resto” se entiende “Excursiones y paseos”, “Entretenimiento”, “Comunicación” y “Transporte”.

La observación de los diversos segmentos arroja algunas particularidades. Así como el gasto promedio por día de los turistas extranjeros aumenta en forma inédita (113,6%), el de los visitantes nacionales (usuarios de alojamiento formal) crece de modo relevante (28,49%) y el caso de los argentinos alojados con familiares o amigos varía exiguamente (3,99%). El incremento en la estadía promedio para el caso de los argentinos alojados en establecimientos reglados, así como el aumento en la cantidad de llegadas para el caso de los extranjeros, resulta en un importante crecimiento de las sumas gastadas por cada grupo: alrededor de 1,5 y 13 veces respectivamente. Luego, el gasto global por parte del conjunto de los turistas creció en un 144,5%; es decir, 2,45 veces sobre la hipótesis esperada.

7. Evaluación de diseño

Durante la evaluación del TurPlan se identifican diversas situaciones a partir del documento final que facilitaron o dificultaron el ejercicio. Interesa recuperarlas para reconsiderarlas o evitarlas en planes futuros:

Aspectos positivos	Aspectos negativos
• Lógica interna y organización. • Calidad de impresión. • Desarrollo de temas con perfil didáctico, no sólo prescriptivo. Se destaca el Glosario final. • Notable diseño general en términos absolutos y relativos (considerando antecedentes, recursos técnicos y económicos). • Variedad, pertinencia y claridad de herramientas de presentación de datos (cuadros, mapas analíticos, matrices, histogramas, tablas, tortas, esquemas o diagramas, fichas). • Diversidad de imágenes fotográficas. • Disponibilidad de versión impresa y digital. • Cuidados recursos gráficos y cromáticos. • Base teórica consistente. • Coherencia y solidez entre el nombre de los Programas y las Acciones contenidas.	• Objetivo General exclusivamente económico. • Poca relación entre el nombre de las Estrategias y los Programas contenidos. • Acciones con enunciado difuso en Descripción, Efectos Esperados y aún título (por ej.: “F.1.1. Mejora de los servicios públicos departamentales”). • Acciones con superposición de objeto (por ej.: A13-C23, C11-F24, C24-F13, C27-F21, C28-D13, D21-E33, D31-D32, F32-G12 y G21-G25). • Acciones dentro de programa incorrecto (por ej.: “C.2.3. Ordenamiento territorial y planificación turística local” en “C.2. Investigación”, en lugar de “E.3. Planificación y ordenamiento”). • Acciones sub o sobrejerarquizadas (ver Evaluación Global). • Acciones, programas y/o estrategias sin metas: dificulta la construcción de indicadores de evaluación. • Acciones sin presupuesto: dificulta el cálculo del presupuesto global del plan y la financiación de su gestión. • No se profundizan planes por producto. • Datos poco ajustados (por ej.: gasto promedio del turista, efecto multiplicador del gasto turístico, proporción de empleos turísticos).

Sin explorar causalidades, se señalan las diferencias más relevantes entre la versión provisoria y el documento definitivo del plan:

1. El Área de Desarrollo Lavalle o Huanacache estaba incluida en la Zona Norte (A.1.).
2. Difieren algunas fortalezas o debilidades en las fichas de ciertos productos turísticos (Naturaleza-Ecoturismo, Congresos, Cultura e Historia, Fiestas Regionales y Tradición en C.8.).

3. Se incorpora “Situación de Mendoza” (B.1.7.), la “Matriz de productos de las provincias argentinas y V Región de Chile. Competencia con Mendoza” (B.2.2.), el “Perfil del turista que nos visita” (C.9.2.) y evaluaciones FODA parciales.
4. Se descarta: “Aporte en impuestos” (C.2.2.); el cálculo presupuestario anual para cada acción (D.3.); algunas acciones (en D.3. y detalladas en la Evaluación por Acciones) y varios títulos de “C.1.1. La oferta de alojamientos” (“Número de establecimientos”, “Cuadro de establecimientos según estado”, “Participación de la oferta de establecimientos por zona”, “Evolución de plazas turísticas por zona”, “Oferta hotelera. Número de plazas”, “Oferta hospedaje. Número de plazas” y “Oferta apart-hotel. Número de plazas”).
5. Se modifica el orden de algunas secciones y se ajustan cifras (Por ej.: gasto turístico).

8. Conclusiones

La tarea realizada rápidamente dio respuesta a las necesidades disparadoras. De un lado, esta evaluación forma parte del material de estudio de la cátedra referida desde 2006 con el agregado de constituir una propuesta metodológica aplicada a la realidad del medio. De la misma forma, los técnicos foráneos (Sociedad de Planificación y Desarrollo de Málaga SOPDE) que dirigieron el plan confirman la ausencia de este tipo de ejercicio como publicación, valoran la calidad del trabajo realizado en Mendoza, incorporan el documento a su material de consulta y sugieren la exposición en España.⁸

De otro lado, es considerado un insumo valioso para la formulación en curso del TurPlan II. En efecto, con base en los aprendizajes de esta valoración, el equipo técnico evalúa la inclusión del detalle de metas, responsables y presupuesto para cada acción; la apuesta por la producción sistemática y sos-

8 Nota 2021: Altos funcionarios de la entonces Secretaría de Turismo de la Nación, en ocasión del concurso “100 Años de Turismo Argentino”, también destacaron el valor de este trabajo por considerarla la primera evaluación de un plan de turismo en la Argentina.

tenida de datos para el diseño de líneas de base; la insistencia en la práctica de evaluaciones anuales, etc. De la misma forma, se tomó apunte para su reconsideración en el nuevo plan de las acciones no realizadas, no realizadas completamente, no continuadas y no vigentes, así como de las realizadas que requieren continuidad y aún de las nuevas demandas del sistema turístico: la evaluación, en suma, pasó a constituir la descripción del *estado del arte 2006* del turismo mendocino. Asimismo, la inclusión de la medición de *proceso o situación* a los *resultados* en la Evaluación de Acciones derivó, en el nuevo plan, en la creación de una tipología de acciones funcionales a la implementación y posterior evaluación: *acciones puntuales* (o actuaciones), *acciones continuas* (o repetidas) y *acciones progresivas*, cada una de ellas supone una forma diferente de desagregar actividades y plantear metas.

Finalmente, queda promover la transferencia de esta experiencia para su replicación, consideración o reformulación en otros ámbitos turísticos municipales, provinciales o nacionales.

9. Anexo: Fuentes de la Evaluación

9.1. Entrevistas

MINISTERIO DE TURISMO Y CULTURA, SUBSECRETARÍA DE TURISMO DE MENDOZA: Cristina Álamo, Mirta Barroso, Fernando Bordón, Javier Díaz, Gabriel Fidel, Irene Grebenc, Pedro Marabini, Diana Moreno, Gabriel Rey, Marcelo Reynoso, Gabriela Testa, Carolina Vicchi, Yolanda Zapata.

ORGANISMOS NACIONALES Y PROVINCIALES: Yolanda Chirino (Consejo Federal de Inversiones), Laura Fagot (Programa Banco Interamericano de Desarrollo-Mendoza Productiva), Ana Grinfeld (Dirección de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Urbano), Edith Marzetti (Museo del Pasado Cuyano), Claudio Peña (Dirección General de Escuelas), Edgardo Priori y Rubén Romani (Dirección de Patrimonio Cultural), Luis Reta (Fondo para la Transformación y el Crecimiento), Federico Soria (Dirección de Recursos Naturales

Renovables), Constanza Schejter (Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas).

ÁREAS MUNICIPALES DE TURISMO: Daniel Aguilera, Facundo Aguilera, Claudia Araujo, Jorgelina Cucatto, Andrés Charadio, Viviana Estrada, Marina Furlano, Fabiana González, Juan José Jiménez, Ana Lucero, Fabián Mansur, Roberto Marcello, Teresa Maza, Marcelo Montenegro, Andrés Ramírez, Martín Ramírez, Roxana Reta, José Luis Saldaña, Gabriela Segovia.

UNIVERSIDADES: Mariano Alguacil (Universidad de Congreso), Alicia Anzorena (Universidad Champagnat), Armando Alonso (Escuela Superior de Turismo de Mendoza-Fundación Islas Malvinas), Andrea Di Paolo (Universidad Tecnológica Nacional), Roberto Francese (Universidad del Aconcagua).

FUNDACIONES Y ASOCIACIONES: Rafael Fuentes (Sociedad de Planificación y Desarrollo de Málaga), Lucía Pannochia (Instituto de Desarrollo Rural), Adrián Penzotti, César Quiroz y Ilan Zeilmer (Asociación de Guías de Montaña de Mendoza AGM), Eduardo Sosa (OIKOS Red Ambiental).

SECTOR PRIVADO: Javier Agrelo (Producto Cacheuta), Mariana Barletta (EVT Aymará), Luciana Gómez (EVT Argentina Rafting), Mariela Guzmán (Guía de Turismo), Belén Navarro (Centro de Esquí Penitentes), Fernando Raconto (EVT Viajes Fénix), José Carlos Sansone (EVT Turismo Sansone), Nora Furrer (Turismo Rural Historias & Sabores), Sandra Crimi (Hotel Aconcagua).

9.2. Documentos

- Actas del Órgano de Decisión.
- Bases del Fondo de la Cultura.
- Bases del Fondo para Museos.
- Bases del Fondo para Proyectos Comunitarios.
- Bases del Fondo Patrimonial.
- CD “Cuidar del turismo es cuidar de todo y de todos”.

- Cuadro de acciones turísticas promocionales-Ferias y workshops nacionales e internacionales.
- Discursos de los gobernadores de Mendoza a la Honorable Asamblea Legislativa (2001-2005).
- Estadísticas de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas.
- Estudio de perfiles cualitativos de demanda turística.
- Estudio de públicos turísticos destinatarios de acciones promocionales.
- Evaluación del Plan Operativo Anual 2001.
- Fichas de evaluación de productos turísticos reales y potenciales de Mendoza.
- Folleto de Mendoza Productiva “Programa de desarrollo productivo y competitividad de la Provincia de Mendoza”.
- Folleto del CFI “Créditos para la reactivación productiva. Microempresa y pymes”.
- Gráficos de Circuitos Productivos de Mendoza Productiva.
- Plan de Desarrollo Rural de Mendoza.
- Plan de Desarrollo Turístico Mendoza 2000-2005 TurPlan (versión preliminar y definitiva).
- Plan Estratégico de Cultura 2000-2010.
- Plan Estratégico Federal de Turismo.
- Plan Operativo Anual 2001 del TurPlan.
- Plan Operativo Anual 2002 del TurPlan.
- Programa de Capacitación Turística 2004 y 2005.
- Programa de Señalización Turística.
- Proyectos de Ley, Resolución, Pedido de Informes y Declaración de la Comisión de Turismo de la Cámara de Senadores.
- Registro de créditos del Fondo para la Transformación y el Crecimiento.

- Registro de cursos sobre Turismo acreditados en la Dirección General de Escuelas.
- Registro de materias en escuelas con orientación en turismo.
- Revista “Entorno Económico de Mendoza”, Marzo 2006.

Referencias bibliográficas

- COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando (1988) Evaluación de Proyectos Sociales, Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- DEBRAY, Régis (1995) El Estado seductor. Las revoluciones mediológicas del poder, Buenos Aires: Manantial.
- NAVARRO, Diego (2004) La Política Turística como categoría conceptual: análisis de cuatro autores, Revista de la Asociación Latinoamericana de Carreras Universitarias de Turismo, 3, Mar del Plata, Argentina,.
- SAPAG CHAIN, Nassir y SAPAG CHAIN, Reinaldo (1983) Fundamentos de la Preparación y Evaluación de Proyectos, Colombia: McGraw-Hill.
- UNESCO-SIEMPRO (1999), Gestión integral de programas sociales orientada a resultados. Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, Secretaría de Desarrollo Social, Banco Mundial, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Van LANGENHOVE, Luk (1999) Reflexiones para un replanteamiento de las ciencias sociales, Informe Final del Consejo Intergubernamental del Programa MOST-UNESCO, Anexo III.
- WALDMANN, Peter (2003) El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina, Venezuela: Nueva Sociedad.

Análisis del diseño del plan provincial de Mendoza *TURISMO 2024*⁹

Diego Navarro-Drazich

Resumen

A fines de 2014, el Ministerio de Turismo de la Provincia de Mendoza presentó un plan de desarrollo e innovación turística. Dado que el plan fue presentado a un año del fin de ese período de gobierno, la implementación correspondería a la nueva gestión, iniciada a fines de 2015. Este análisis pretende recuperar los elementos valiosos del plan *Turismo 2024* para orientar su implementación. Para la crítica al diseño del plan se identifican diez objetos de análisis que son examinados en clave cualitativa. Estos objetos son abordados

9 Esta evaluación surge como un ejercicio de cátedra durante 2015 (Licenciatura en Turismo, Universidad del Aconcagua) y no recibió fondo alguno para su elaboración. Dada su extensión, el resultado final fue presentado en dos partes algunos años después (2018) en dos congresos argentinos: el diagnóstico y el componente estratégico en el XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia de la Universidad Nacional de Rosario bajo el título “Reflexiones sobre el Plan Provincial de Mendoza Turismo 2024”; el componente operativo (políticas y acciones) en el II Congreso Internacional de Turismo de Serranías de la Universidad Nacional de San Luis, celebrado en Merlo, bajo el título “Análisis del diseño del plan provincial de Mendoza Turismo 2024 · Plan Estratégico de Desarrollo Sustentable e Innovación Turística”. Esta última ponencia fue publicada un año después: NAVARRO-DRAZICH, Diego (2019) “Análisis del diseño del Plan Provincial de Mendoza Turismo 2024. Componente operativo: políticas y acciones”, en: Daniela Girolimetto y Susana Paredes (comp.), *Memorias del 2º Congreso Internacional de Turismo en Serranías “Investigación y Gestión del Patrimonio”*, Universidad Nacional de San Luis, Merlo, pp. 278-288. Pp. 278-288. <http://ftu.unsl.edu.ar/descargas/CITuS/2do-Congreso-Internacional-de-Turismo-de-Serranias-Memorias.pdf>

desde perspectivas técnica, discursiva e histórica. Sea este análisis un insumo de relieve para la implementación y/o adaptación del plan como instrumento orientativo de la política turística de gestiones provinciales siguientes.

1. Introducción

A fines de 2014, el Ministerio de Turismo de la Provincia de Mendoza presentó un plan de desarrollo e innovación con un horizonte temporal de diez años. Fue elaborado por la consultora porteña Estudio Singerman y Makón y financiado por el Consejo Federal de Inversiones. El Informe Ejecutivo (IE; versión impresa) de este producto intelectual consiste en un documento de casi 120 páginas; el Informe Final (IF; versión digital) se extiende a 643 páginas. El Informe Ejecutivo se estructura en cinco cuerpos que desarrollan la metodología observada, las instancias estratégica y operativa (organizada en tres políticas), apuntes para una futura evaluación y un diagnóstico sintetizado. Dado que el plan fue presentado a un año del fin de un período de gobierno, la implementación correspondería a la nueva gestión, iniciada a fines de 2015. El análisis aquí planteado pretende recuperar los elementos valiosos del plan *Turismo 2024* para orientar su implementación.

2. Metodología

Para la crítica al diseño del plan se identifican diez objetos de análisis que son examinados en perspectiva cualitativa: A. Línea de base (diagnóstico); B. Objetivo general; C. Objetivos específicos y políticas; D. Metas cualitativas; E. Metas cuantitativas; F. Política de Desarrollo Turístico; G. Política de Marketing; H. Política de Fortalecimiento Institucional; I. Indicadores; y J. Anexo. Estos objetos son abordados desde perspectivas técnica, discursiva e histórica, entre otras. Asimismo, se hacen lecturas de ambas versiones del plan: impresa/pública y digital/interna (K). Finalmente, se recuperan elementos de valor del plan y se esbozan recomendaciones (L).

3. Resultados

A. Línea de Base

A.1 Confusión entre *línea de base* y *diagnóstico*: La expresión *línea de base* en el plan *Turismo 2024* se ha utilizado en sentido de *diagnóstico*. La idea de *línea de base* supone la descripción de la situación actual dimensionada mediante magnitudes cuantitativas a fin de facilitar la construcción de metas e indicadores y comparar con situaciones futuras. El Informe Ejecutivo no ofrece tal descripción. En todo caso, las líneas de base del plan son los datos presentados en el anexo sobre arribos, gasto y plazas.

A.2. Ausencia de datos sociales: El sistema turístico comprende aspectos ambientales, culturales, económicos, políticos, sociales. El diagnóstico desarrollado no ofrece datos ni análisis de la *sociedad turística*; esto es, la parte de la sociedad mendocina directamente vinculada con el fenómeno turístico: emprendedores y gerentes en el sector privado, empleados y funcionarios municipales y provinciales, docentes e investigadores, profesionales y trabajadores (Navarro,2020). Lo propio ocurre con las diversas instituciones del sector.

A.3. Diagnóstico con débil nivel técnico-intelectual: Ambas versiones de diagnóstico (IE e IF) presentan más bien la síntesis de un diagnóstico con débil nivel técnico-intelectual y metodológico en general, producto de la inclusión de:

- **TEXTOS PSEUDOTEÓRICOS:** desarrollo monográfico de temas mediante conceptualizaciones y clasificaciones, pero sin referencias bibliográficas. El resultado son textos al estilo de manuales enciclopédicos. Aunque de valor pedagógico, no corresponden a un diagnóstico, a menos que formen parte de un anexo.
- **TEXTOS INFORMATIVOS NO-ANALÍTICOS:** datos de la realidad sin análisis; es decir, sin lecturas a partir de criterios pertinentes. El resultado son reseñas, listas o enumeraciones de datos sin valoraciones

(absolutas o relativas), sin identificación de aspectos negativos y positivos. Aunque de valor informativo, no conducen a la toma de decisiones, a menos que se agregue una valoración.

- ESTUDIOS EMPÍRICOS SOBRE REALIDADES NO-TURÍSTICAS: descripciones de aspectos de la realidad indirectamente vinculadas al turismo. El resultado son textos descriptivos de Mendoza desde disciplinas auxiliares al Turismo (Economía, Ecología o Ambiente, Territorio o Hábitat, etc.). Aunque de valor analítico, no corresponden a un diagnóstico turístico (resultan más pertinente en planes de otras áreas), a menos que desarrolle la relación existente con el turismo.
- ESTUDIOS EMPÍRICOS SOBRE REALIDADES TURÍSTICAS MACRO: descripciones de aspectos de la realidad turística internacional. El resultado son textos descriptivos de aspectos turísticos remotos. Aunque de valor contextual, no corresponden a un diagnóstico provincial, a menos que sirvan de introducción a un análisis de la realidad provincial o que supongan amenazas/oportunidades reales.
- ESTUDIOS EMPÍRICOS DE SEGUNDA MANO: presentación de datos (turísticos y mendocinos) producidos con fines distintos de los de este plan. Si bien un diagnóstico no se fundamenta exclusivamente en estudios de fuentes primarias, en el otro extremo tampoco supone la publicación de los datos turísticos provinciales por el único mérito de estar disponibles. Es deseable la combinación de estudios de primera y segunda mano, así como el aprovechamiento de estudios de fuentes secundarias como introducción a análisis de fuentes primarias.

En el **Informe Ejecutivo**, el diagnóstico es presentado en cuatro partes:

- “6.1. Situación territorial-ambiental”: texto tipo c para “Configuración territorial” (pp. 78-81) y texto tipo b para “Conectividades físicas” (pp. 81-85).

- “6.2. Normativa turística”: texto tipo b, aunque se recupera el cuadro síntesis de legislación turística nacional y provincial (pp. 86-87): una decisión heredada del *TurPlan II*.
- “6.3. Oferta turística”: texto tipo b. Además, la decisión de incluir a la gastronomía como macroproducto turístico implica más una expresión de deseo que un dato de la realidad (pp. 92-93).
- “6.4. Demanda turística actual y potencial”: en tanto estudio empírico de primera mano, se recuperan los resultados de los estudios de mercados chileno y brasileño (encuesta al *trade* turístico y *focus group* a turistas extranjeros; pp. 99-111), aunque no originan proyectos específicos entre las propuestas. No resulta acertada la inclusión del dato del gasto promedio diario en Mendoza sin explicación de su cálculo (p. 96), en consideración de la histórica polémica alrededor del tema.

En el **Informe Final**, el diagnóstico es presentado en trece partes:

- “7. Línea de Base”: bajo la denominación de “Desafíos” se enumeran veinte orientaciones de interés para las tres políticas; consecuentemente fueron organizadas en tres grupos (pp. 307-308). Estas orientaciones no se corresponden con los programas desarrollados para cada política.
- “7.1. Caracterización Económica de la Provincia de Mendoza”: texto tipo c.
- “7.2. Panorama Internacional del Turismo”: texto tipo c. Se recupera la utilidad del gasto turístico y del gasto turístico per cápita de mercados emisores extranjeros como mercados meta a los que dirigir acciones de promoción, aunque esto no originó proyectos específicos entre las propuestas (pp. 319-320).
- “7.3. Perfil Turístico Actual de la Provincia de Mendoza”: en tanto estudio empírico de primera mano, se recuperan las fichas descriptivas de cada zona turística provincial organizadas en virtud de las variables: perfil, oferta, fortalezas y desafíos, aunque ese análisis no originó proyectos específicos entre las propuestas (pp. 328-334).

- “7.4. Situación Territorial”: texto tipo c hasta “Antecedentes de planificación territorial” y desde “Infraestructuras de servicios básicos” (pp. 335-339 y 378-381). Aquí se patentiza lo indicado para los estudios empíricos sobre realidades no-turísticas: no sólo se trata de estudios desde disciplinas auxiliares al turismo (Geografía, en este caso) sin una lectura desde la realidad turística, sino que el mismo Plan Estratégico Territorial de Mendoza ahí analizado facilita tal lectura y es desaprovechada en el plan de *Turismo 2024*. En efecto, aquel plan propone un Mapa Territorial Deseado conformado por tres áreas, cada una de las cuales fue dividida en sectores (pp. 351-355): 1. Montañas, mesetas y volcanes: cuatro sectores, todos ellos con perfil turístico-recreativo; 2. Oasis: tres sectores, todos ellos con perfil turístico-recreativo; y 3. Llanura: dos sectores sin perfil turístico-recreativo. Sin satisfacción, se espera una lectura que concluya en que siete de los nueve sectores territoriales de la provincia tienen perfil turístico según el *PET-Mendoza*.

Con todo, se recuperan los diagnósticos, expectativas y propuestas de varios planes nacionales y mendocinos, turísticos y no turísticos, aunque se repite la desconexión con los proyectos de la parte propositiva del plan *Turismo 2024*. Por una parte, el “Mapa Federal de Oportunidades Turísticas” del *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable* (PFETS) no origina proyectos específicos entre las propuestas del plan *Turismo 2024* (pp. 357-359). Por otra parte, el plan *Turismo 2024* rescata explícitamente del *TurPlan II* la zonificación turística (pp. 362-364); una decisión doblemente llamativa: primero porque, sin indicarlo, el plan *Turismo 2024* también aprovechó extendidamente otros estudios valiosos del *Turplan II* realizados a partir de fuentes primarias (ej.: la identificación de macroproductos); segundo, porque aquella zonificación es diferente de la planteada en el plan *Turismo 2024* y no se ofrecen explicaciones del cambio. Asimismo, la referida desconexión entre análisis-propuestas es ostensible en la sección “Entramado turístico productivo” donde se declara que se reconoce “como imprescindible la puesta en valor de algunos tramos de las Rutas Provinciales N° 60,

50 y 63” (p. 369): otra valoración sin reflejo entre los proyectos operativos.

- F.”7.5. Diagnóstico Ambiental”: texto tipo c, excepto la presentación de normativa turística (ley provincial de turismo; p. 389), los “Planes y Programas Existentes” (pp. 402-408), las recomendaciones del *TurPlan II* en materia ambiental (p. 408-409) y la identificación de actividades turísticas en el cuadro sobre “Áreas Naturales Protegidas” (p. 416).

En relación a textos del tipo e, el recurso a estudios de fuentes secundarias cae aquí en el exceso del *copy&paste*. En efecto, la reseña de la Ley Nacional 23.919/91 sobre humedales de importancia internacional reza que “No existen Humedales incluidos en listas nacionales e internacionales en el área de la traza” (p. 387): idea incorrecta y que el mismo plan contradice más adelante al afirmar que “Los humedales de Llacanelo y Lagunas de Guanacache han sido declarados ‘Sitios RAMSAR’ por el Convenio Internacional de Conservación de Humedales” (p. 416). Evidentemente, el primer texto (que forma parte de una sección que reseña la normativa ambiental argentina), debe haber sido elaborado para otro informe y copiado en este diagnóstico sin la adaptación necesaria: acaso un informe sobre una traza potencial, dado que la citada frase “en el área de la traza” reaparece al final de la reseña sobre la Ley 22.351/80 (p. 388). Luego, es también evidente la falta de una edición rigurosa del documento a fin de evitar errores de este tipo.

En relación con textos del tipo c, el recurso a estudios sobre realidades no-turísticas se reitera al reseñar las “Áreas Naturales Protegidas” y preferir incluir información general y ambiental de cada área, antes que turística (p. 399-400). En efecto, no hay referencia a planes o previsiones sobre *uso turístico* de las ANP (excepto para La Payunia) en el marco de sus planes de *uso público*; o bien, descripción de sus realidades turísticas (ej.: estadísticas sobre demanda real, descripción de servicios turísticos ofrecidos).

En términos estilísticos, se advierte la mención a leyes sin indicación del año de sanción, impropio de un documento de este tipo.

- “7.6. Normativa Turística”: se recupera el preciso análisis sobre legislación turística provincial inclusiva de casi una docena de normas.

En términos estilísticos, se advierte la redacción en primera persona, impropio de un documento de este tipo (ej.: “Turismo Rural”: “...estimo que la creación de un registro de prestadores de turismo rural...”; p.441).

- “7.7. Análisis del Organismo Provincial de Turismo”: se recupera la completa reseña sobre programas gestionados desde el Ministerio de Turismo (“Programas y Proyectos”, pp. 453-458), aunque se reitera aquí el vicio de textos tipo b (informativos no-analíticos), dado que no hay un análisis y valoración de la ejecución de tales programas. También en este caso se observa la desconexión con el plano propositivo del plan ya que no existen proyectos vinculados con estos programas en vigencia.

Cabe apuntar que la sección “Personal” ofrece un número ficticio de empleados de la repartición dado que contabiliza sólo a los recursos humanos en planta permanente: falta sumar funcionarios en cargos políticos y contratados (p. 453). Nuevamente, la preferencia por un texto tipo b impide conocer características de interés de tales empleados, como su formación en relación al cargo desempeñado, a fin de verificar el nivel de profesionalización del Ministerio y el grado de pertinencia formación-cargo.

- “7.8. Gestión de la Calidad Turística”: la completa presentación de normas nacionales y provinciales sobre calidad (pp. 459-472) origina un programa específico que, si bien es explicado (Programa de Calidad de la Oferta; pp. 133-135), no da origen a proyectos específicos en la instancia propositiva del plan.

Se recupera el análisis de la Gestión de la Calidad en la Provincia de Mendoza (pp. 466-472).

- “7.9. Diagnóstico de la Promoción Turística”: se recuperan los análisis de fuentes primarias sobre “Presencia en Web de la Provincia de Mendoza”, “Presencia en Redes Sociales”, “Presencia en

Portales Especializados y Sector Privado”, “Tecnología Aplicada” y “Presencia en Ferias”, particularmente por la crítica y aún auto-crítica realizada (pp. 482-540). Cabe apuntar que el estudio sobre la “Presencia en Portales Especializados” (pp. 532-536) presenta datos absolutos y ganaría valor con el análisis relativo; es decir, mediante una comparación de la presencia de Mendoza en tales portales respecto de otras provincias.

En términos estilísticos, se advierte que la numeración de subtítulos salta de 7.9.4. a 7.9.6., tanto en el índice como en el cuerpo del trabajo, con lo que queda la duda si se trata de un error de numeración o falta una sección. Asimismo, se repite información en varias ocasiones (ej.: el dato de National Geographic sobre la fiesta de la Vendimia)

- “7.10. Oferta Turística”: la reseña de los macroproductos turísticos de la provincia reitera información desarrollada en el punto anterior sobre la promoción de tales productos (7.9.10. “Análisis de Promoción de Productos”; pp. 541-573), lo cual trasluce una confusión conceptual.

También en este apartado se opta por textos tipo b (informativos no-analíticos) y e (fuentes secundarias) para la descripción de aspectos vertebrales de la realidad turística: “Alojamiento” (p. 579-580), “Agencias de Viaje” (p. 281), “Prestadores Turísticos” (p. 582), “Gastronomía” (p. 583). Se trata de temas de evidente relevancia en el sistema turístico a los que sólo se dedicó un breve texto y un mapa.

- “7.11. Demanda Turística Actual y Potencial”: como se indicó para el Informe Ejecutivo, se recuperan los resultados de los estudios de mercados chileno y brasileño (encuesta al *trade* turístico y *focus group* a turistas), aunque no originaron proyectos específicos entre las propuestas (pp. 588-596).
- “8. Inversiones y Financiamiento en el Sector Turismo”: texto tipo a, b y d.

En resumen, además de la crítica a textos y estudios de débil nivel técnico-intelectual o metodológico en general, se sintetizan las falencias siguientes en el Informe Final:

- **ERRORES CONCEPTUALES:** denotan insuficiencia de dominio teórico (ej.: consideración de la gastronomía como macroproducto turístico en pp. 92-93; asimilación de macroproductos turísticos con la promoción de los mismos en pp. 541-573).
- **INFORMACIÓN ERRÓNEA O SESGADA:** inclusión de datos incorrectos (ej.: desconocimiento de la declaración de humedales provinciales como Sitios Ramsar en p. 387) o incompletos (cantidad de recursos humanos en p. 453).
- **DATOS CONTRADICTORIOS:** exposición de información contrapuesta sobre un mismo tema en distintas partes del plan (ej.: afirmación sobre la inexistencia de humedales provinciales declarados como Sitios Ramsar en p. 387 y enunciación de los humedales provinciales declarados como Sitios Ramsar en p. 416).
- **COPY&PASTE SIN ADAPTACIÓN:** transcripción de textos de otros documentos sin ajustar a las necesidades y características del plan (ej.: mención incoherente de que “No existen Humedales *en el área de la traza*” en pp. 387 y 388).
- **INCLUSIÓN DE DATOS MÁGICOS:** introducción de información sensible sin explicación del proceso metodológico que la fundamente (ej.: dato del gasto turístico promedio diario en la provincia en p. 96; nueva zonificación turística provincial en pp. 327-334).
- **DESARROLLO INSUFICIENTE DE TEMAS ESTRATÉGICOS:** presentación mínima y sin análisis de temas centrales para un diagnóstico turístico (ej.: alojamiento, agencias de viajes, prestadores turísticos y gastronomía en pp. 579-583).
- **DESAPROVECHAMIENTO DE ANÁLISIS:** estudios detallados sobre aspectos no directamente turísticos sin una reflexión desde el turismo (ej.: cantidad de sectores con perfil turístico en el *Plan Estratégico Territorial de Mendoza*, en pp. 351-355).

- **ERRORES ESTILÍSTICOS:** además de errores de ortografía, varios errores de estilo fueron detectados en el documento (ej.: mención de leyes sin indicación del año de sanción en 7.5.; redacción en primera persona en p.441; salto en la numeración de subtítulos en 7.9.).
- **REPETICIÓN DE INFORMACIÓN:** exposición reiterada del mismo dato (ej.: el dato de National Geographic sobre la fiesta de la Vendimia).

A.4. Desconexión entre diagnóstico y proyectos: inclusión de información o estudios de interés (particularmente de fuentes primarias) que identifican numerosas debilidades y sugerencias que no fueron consideradas para formular proyectos (ej.: 6.4.; 7.2.; 7.3.; 7.4.; 7.7.; 7.8. y 7.11.).

B. Objetivo

El objetivo del plan *Turismo 2014-2024* reza:

“Impulsar el desarrollo turístico sustentable de la Provincia de Mendoza, de manera que pueda ser ecológicamente soportable a largo plazo, económicamente viable y equitativo desde una perspectiva ética y social, a fin de estimular la mejora de la calidad de vida de la población local” (p. 26 IE).

En tanto pieza de engranaje de una práctica planificadora instalada en la provincia con el inicio del milenio, resulta de interés contrastar el objetivo de este plan con sus antecesores. Así, se considera:

- *TurPlan I 2000-2005:* “Organizar la actividad turística para convertirla en herramienta de diversificación económica que genere empleo y riqueza para los habitantes de la provincia”.
- *TurPlan II 2007-2011:* “Consolidar la actividad turística, basándose en criterios de sustentabilidad ambiental y socioeconómica, mediante la apuesta por la cualificación y la diversificación como estrategia de diferenciación competitiva del destino Mendoza, favoreciendo una extensión equilibrada de la oferta y propiciando ma-

yores cuotas de demanda, como instrumentos para el incremento de la rentabilidad social y económica del turismo”.

Al respecto, se observa que, en términos teóricos, se inspira en principios de la sustentabilidad, al igual que el *TurPlan II*, y se preocupa por la mejora en la calidad de vida. Si bien la sustentabilidad constituye un fin válido y factible para orientar a diversos planes sucesivos, éste caso presenta dos grietas en perspectiva cronológica y procedimental: una pretérita y otra potencial.

B.1. Desconexión pretérita: Este plan no se nutre del valioso insumo que supone la evaluación de su antecesor, el *TurPlan II* (subyace la duda si no fue evaluado o no fue implementado), a diferencia del *TurPlan II* que parte de la evaluación de su antecesor inmediato implementado, el *TurPlan I*. Luego, se desconoce el grado de desarrollo sustentable alcanzado con la implementación del plan anterior (o durante las gestiones anteriores 2008-2014) y, en consecuencia, se desconoce la línea de base: no es igual partir de escenarios de desastre ecológico, total inviabilidad económica y absoluta inequidad social que de escenarios con desequilibrios moderados y aún situaciones a mantener. Si bien se mencionan los planes precedentes al *Turismo 2024* (en 1. “Introducción” y en 2. “Construcción del plan” del IE), no se indica que hayan sido analizados, recuperados en algún sentido o evaluada su implementación.

B.2. Desconexión potencial: A diferencia del *TurPlan I*, el objetivo de sustentabilidad del plan *Turismo 2024* es exclusivo y, además, explicita la trílogía clásica que conforma lo sostenible (económico, social, ambiental). Tal claridad conceptual no ilumina los objetivos específicos y resulta un objetivo general aislado o descontextualizado. En tanto desagregaciones del general, se espera que los objetivos específicos aborden las partes de aquél: no es atendida esa expectativa de un objetivo específico orientado a la cuestión ambiental del turismo, otro a la faceta económica y otro al aspecto social, con lo que el objetivo del plan pierde posibilidad de ser alcanzado.

En suma, aunque los objetivos específicos del plan *Turismo 2024* resultan pertinentes, no se vinculan con el objetivo general. En virtud de las necesidades, posibilidades y voluntades, es probable que convenga ajustar el objetivo general antes que los específicos.

C. Objetivos específicos y políticas

C.1. Incoherencia entre segundo objetivo específico con la Política de Marketing: Si cada uno de los tres objetivos específicos deriva en una política específica, se observa un desfase entre el segundo objetivo y la segunda política. En efecto, la Política de Marketing trasciende el objetivo de “Convertir a la Provincia de Mendoza en un destino inteligente con capacidad de satisfacer las expectativas de los turistas...” (p. 26 IE). Los programas de tal política dan cuenta de ello: generación y gestión de contenidos; Destino Inteligente; promoción directa; presencia en ferias, congresos y eventos; campañas en medios; y *fam tours*, *fam press* y *workshops* (p. 61 IE). En suma, el segundo objetivo se vincula sólo con uno de los programas de la Política de Marketing por lo que la redacción de ese objetivo es insuficiente.

C.2. Desconexión entre objetivos específicos y proyectos:

OBJETIVO ESPECÍFICO 1: El primer objetivo específico propone: “Promover el desarrollo turístico territorialmente integrado...”. Al respecto, se advierte que no se proponen intervenciones integradoras de las diversas unidades espaciales (políticas, morfológicas, paisajísticas, funcionales, etc.). Por el contrario, los proyectos son presentados en consideración de las divisiones jurisdiccionales municipales, excepto en 13 proyectos (6.13%): 5 provinciales, 2 regionales (Este), 4 bidepartamentales, 2 grupales (departamentos con aeropuertos y departamentos con accesos viales extraprovinciales).

Esta decisión estrena una forma de organización deficiente para una planificación operativa ya que:

- abunda en proyectos municipales aislados cuya realización corresponde al municipio y cuya inclusión en este plan es ociosa (corresponden más bien a planes turísticos municipales);
- ante proyectos municipales en varios departamentos sobre temáticas análogas, se pierde la posibilidad de un tratamiento conjunto bajo un subprograma integrador. Ejemplo: en “e. Planificación y desarrollo de corredores turísticos respetando el espacio escénico” se enlistan los proyectos: “e.10 Construcción de miradores y señali-

zación en ruta escénica ex RN 40”, “e.16. Construcción de Mirador India Muerta” y “e.20. Construcción de miradores y señalización en ruta escénica RP 89” que podrían originar el subprograma provincial específico “Subprograma de Miradores”);

- la escasez de visiones y programas integradores deviene en exclusión: situación opuesta a la buscada. Ejemplo: siguiendo el mismo caso anterior, los tres miradores fueron propuestos por los municipios de San Carlos, Tunuyán y Tupungato: únicos beneficiarios de miradores en caso de implementarse el plan. Por el contrario, un subprograma provincial específico como el sugerido (“Subprograma de Miradores”) identificaría todos los casos en la provincia que necesiten miradores, los cuales ostensiblemente superan los tres casos. Así, desde la órbita provincial se favorecería un desarrollo más justo, a la vez que se evitaría el beneficio sólo de los municipios más *sagaces*. En suma, se trata de una decisión que evita el análisis conjunto ente municipios y provincia de problemas y necesidades comunes, soluciones posibles, capacidades y obligaciones del Estado provincial y municipal. Asimismo, evidencia que el programa resulta de la clasificación fácil, temática y sin filtros de las propuestas departamentales.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2: El segundo objetivo específico prevé “Convertir a Mendoza en un destino inteligente con capacidad de satisfacer las expectativas de los turistas que la visitan”. Al respecto, se observa que los proyectos derivados (Política de Márketing) trascienden la cuestión del destino inteligente, como se indicó anteriormente.

Además, la intención de “satisfacer las expectativas de los turistas” implica un conocimiento de las mismas. Dado que tal dato no es producido en la actualidad se advierte la ausencia de algún proyecto sobre estudio de satisfacción del turista.

D. Metas cualitativas

D.1. Expresiones mensurables como metas cualitativas: Se ofrecen cinco metas, cuatro de las cuales no son cualitativas sino *cuantitativas no cuantificadas*; es decir, expresiones de expectativas factibles de ser mensuradas (pp. 26-27 IE):

EXPECTATIVAS MENSURABLES	EXPECTATIVAS NO MENSURABLES
1a. Incrementar la renta del sector turístico... 1b. ...amplificar el efecto multiplicador... en otros sectores. 2. Posicionar a la Provincia de Mendoza a nivel nacional e internacional... 3. Ampliar la participación de mercados internacionales... 4a. Desarrollar estrategias de promoción turística... 4b. ...que generen e incrementen la demanda...de turismo interno.	5. Optimizar y otorgar mayor eficacia a los recursos de la administración pública de forma colaborativa con el sector privado.

D.2. Baja vinculación entre metas cuali y objetivos específicos: En teoría, cada meta explicita una expectativa de logro asociada a objetivos específicos (pp. 26-27 IE). O bien, cada objetivo específico origina al menos una meta. En el plan *Turismo 2024* esa vinculación ocurre solo con dos de las cinco metas (2° y 5°), a la vez que tres metas no se relacionan con objetivos específicos:

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	META CUALITATIVA
Desarrollo territorialmente integrado	Ninguna
Destino inteligente	2°
Fortalecimiento institucional	5°
-	1°; 3° y 4°

D.3. Relación sesgada entre metas cuali y objetivo general: Si la relación entre metas y objetivos específicos es insuficiente, se espera que lo sea con el objetivo general. No es el caso del plan *Turismo 2024*, que despliega una perspectiva sesgada: aunque el objetivo general observa la idea de desarrollo sustentable, comprensiva de aspectos económicos, socioculturales y ambientales, cuatro de las cinco metas se vinculan sólo con aspectos económicos. La segunda es la única que se relaciona con cuestiones naturales y culturales.

D.4. Línea de base incongruente con tercera meta: En el anexo final se ofrecen datos de arribos, gasto y plazas, diferenciados por turistas nacionales, chilenos y del resto del mundo (pp. 114-115 IE). La categoría “resto del mundo” resulta poco operativa en tanto incluye a turistas de países limítrofes, sudamericanos, norteamericanos y extracontinentales. Pero además impide medir la consecución de la tercera meta: “Ampliar la participación de mercados internacionales como Brasil, Chile, Perú, Colombia, Uruguay, México, EEUU, España, Italia, Alemania, Francia, Inglaterra y China”.

E. Metas cuantitativas

E.1. Desvinculación entre metas cuanti y objetivos específicos: En teoría, cada meta mide un objetivo específico. O bien, cada objetivo específico es medido al menos mediante una meta. En el plan *Turismo 2024* esa vinculación no ocurre con ninguna de las cinco metas. Se trata de metas referidas a las unidades de análisis que habitualmente se miden en turismo (excepto la cuarta), pero no las que se deberían medir en función de los objetivos del plan.

E.2. Contradicción entre metas cuanti y objetivo general: Todas las metas prevén acrecentamientos de variables en el tiempo (“Aumentar...”, “Incrementar...”) con lo que evidencian una idea de crecimiento y, consecuentemente, se contradicen con el objetivo general de desarrollo.

F. Política de desarrollo turístico

F.1. Desproporción en explicación de programas: En el Informe Ejecutivo, el Programa Desarrollo de la Oferta ocupa 15 páginas (pp. 34-48 IE) y los otros cinco programas se extienden sólo en siete páginas (pp. 49-55 IE); incluso el Programa de Financiamiento es presentado en tres líneas (p. 54 IE). En el Informe Final se repite la decisión: 92 páginas para el Programa Desarrollo de la Oferta (pp. 24-116 IF) y un promedio de dos páginas para los demás programas; excepto el Programa de Financiamiento que es presentado en doce páginas (pp. 120-132 IF). La extensión del Programa Desarrollo de la Oferta evidencia la disponibilidad de material facilitado por los municipios (208 proyectos).

F.2. Intenciones no operativizadas en proyectos: El Programa de Ordenamiento Territorial Turístico presenta 15 *expresiones de deseos* que no originan instancias de acción, unidades de ejecución o proyectos específicos (p. 49-50 IE); en todo caso, la redacción y los contenidos corresponden a objetivos. Lo propio ocurre con el Programa de Financiamiento, aunque aquí la *expresión de deseo* es una (p. 54 IE).

F.3. Concepción de programas enteros sobre problemáticas indirectamente turísticas: La mitad de los programas abordan cuestiones indirectamente turísticas y de imposible resolución desde el ámbito del Ministerio de Turismo (ej.: Ordenamiento Territorial Turístico; Mejora de la Conectividad). Aunque el turismo supone una actividad transversal y aunque las problemáticas planteadas en esos programas resulten relevantes, no pueden ser objeto de programas y proyectos de un plan de turismo en tanto ya lo son de otras áreas del gobierno. Es probable que tales problemáticas no tengan en sus ámbitos *naturales* de gestión la importancia que tienen para el turismo. Corresponde, en tal caso, hacer las gestiones pertinentes desde el Ministerio: visibilizar y encausar esa demanda en el ámbito oportuno. Luego, la propuesta de tales intenciones originaría en el plan la conformación de un área de vinculación con determinado ministerio, o bien gestiones ante determinados organismos, antes que programas.

F.4. Sobredimensionamiento de programas: En tanto modalidad de segmentación turística, el turismo social debería tener ubicación programática junto a otros segmentos-meta, antes que un programa propio (p. 54 IE).

F.5. Ausencia de proyectos en cinco de seis programas: El Programa Desarrollo de la Oferta propone instancias operativas consistentes en 208 proyectos. Los demás programas no presentan acciones específicas.

La densidad del Programa de Desarrollo de la Oferta obliga su tratamiento en particular:

F.6. Insuficiente caracterización de proyectos: El Informe Final sólo incluye fichas de 14 de los 208 proyectos (6,73%).

F.7. Inclusión de proyectos que exceden las capacidades del Ministerio de Turismo: En principio, 25 de los 208 proyectos (12%) serían pertinentes en un plan turístico provincial, aunque 6 de los 25 presentan conflictos de pertinencia (casos ajenos a la órbita provincial, pública o turística) y otros 6 no presentan factibilidad financiera completa (no cuentan con financiamiento o no hay datos de monto estimado o monto a financiar). Las variables valoradas son:

- Proyectos de jurisdicción no-provincial: sólo 38 proyectos (18%) abordan propuestas del ámbito provincial. Del resto, 154 (74%) incumben a municipios, 6 (3%) al Estado nacional y 10 (5%) presentan situaciones confusas o mixtas.
- Proyectos de jurisdicción privada: 150 proyectos (72%) abordan propuestas del ámbito público. Del resto, 24 (12%) incumben al sector privado y 34 (16%) presentan situaciones confusas o mixtas.
- Proyectos de jurisdicción no-turística: 99 proyectos (48%) abordan propuestas del ámbito turístico. Del resto, 32 (15%) incumben a otras áreas y 56 (27%) presentan situaciones confusas o mixtas.

F.8. Proyectos presentados en programa o política equivocada: Hay 21 proyectos (10%) que, aunque turísticos, han sido incorrectamente ubicados ya que pertenecen a otros programas (6 al Programa de Ordenamiento Te-

territorial Turístico y 8 al Programa de Conectividad) u otras políticas (5 a la Política de Marketing y 2 a la Política de Fortalecimiento Institucional).

F.9. Proyectos con baja factibilidad técnica y/o financiera:

- Factibilidad financiera: sólo 3 de los 14 proyectos explicitados en fichas cuentan con financiamiento y presentan montos estimados y a financiar.
- Factibilidad técnica: 16 proyectos de los 208 no cumplen con las tres variables referidas en F.7, por lo que no cuentan con factibilidad técnica.

F.10. Falta de información sobre *horizontes temporales*: Se manifiesta la priorización de los 208 proyectos del Programa de Desarrollo de la Oferta (p. 33 IE) en tres horizontes temporales (denominados *T*): 23 en T1, 82 en T2 y 103 en T3. Pero no se ofrece detalle de cuáles fueron incluidos en cada etapa. El Informe Final tampoco amplía este dato.

G. Política de marketing turístico

El siguiente análisis refiere al Informe Final, excepto cuando se indica.

G.1. Contenido monográfico: Las cien páginas destinadas a la Política de Marketing ofrecen formato y redacción de manual, antes que diagnósticos y propuestas.

G.2. Vaguedad en definición de proyectos: Las explicaciones de los programas consisten en textos (organizados mediante subtítulos) cuya redacción varía entre la de objetivos y la de proyectos.

G.3. Indefinición de dimensiones: Los diez productos/segmentos priorizados son organizados, en “Dimensión Temporal”, en: *instalados, a instalar a corto plazo y a instalar a mediano plazo*; pero no se indica la duración de los plazos declarados. De la misma forma, la “Dimensión Mercados” se estructura según las opciones de *Mercados Prioritarios y Mercados Estratégicos*, sin ofrecer detalle del alcance de los términos.

G.4. Desvinculación entre variables temporales y de mercados: La consideración de los productos/segmentos priorizados en tres plazos establece una periodización incongruente con la organización siguiente en dos dimensiones de mercados. Por ejemplo, el producto *Turismo del Vino* es considerado como un *producto a instalar en el corto plazo* en la “Dimensión Temporal” y en la “Dimensión Mercados” determina como *Mercados Prioritarios* a “Brasil, Chile, Mercado interno (Patagonia, Litoral, Norte, Centro, Buenos Aires), EE.UU.” cuando, en la realidad, se trata de un producto ya instalado para el mercado interno. El tratamiento de ambas dimensiones en un cuadro de doble entrada salvaría las limitaciones de la presentación realizada.

G.5. Desvinculación con política de marketing del Inprotur: En tanto la dimensión de mercados toma la clasificación del Inprotur de *Mercados Prioritarios* y *Mercados Estratégicos*, resultaría de provecho la vinculación con los mercados que ese ente considera prioritarios y estratégicos a fin de visualizar coincidencias y divergencias: éstas conducirían a la formulación de estrategias provinciales propias y aquéllas a la participación en estrategias nacionales.

G.6. Selección infundada de productos y segmentos: No se indican los criterios que deciden la selección de productos y segmentos. Así, resultan productos y segmentos que en la realidad comercial no se materializan en ofertas consistentes (ej.: producto Naturaleza o segmento LGBT).

G.7. Incoherencia entre cuadro y texto: El cuadro de la “Dimensión Mercados” es explicado en un texto cuyos enunciados no siempre coinciden:

- Nieve: Mendoza y Buenos Aires son mencionados como mercados prioritarios en el texto, pero no fueron incluidos en el cuadro. Paraguay figura en el cuadro como mercado estratégico, pero no en el texto.
- Vino: Canadá es mencionado como mercado prioritario en el texto, pero no fue incluido en el cuadro. Japón figura en el cuadro como mercado estratégico, pero no en el texto.
- Aventura: Perú, Colombia y Ecuador son mencionados como mercados prioritarios en el texto, pero como estratégicos en el cuadro.

Chile es mencionado como mercado prioritario en el texto, pero no fue incluido en el cuadro. Italia, España y Francia son mencionadas como mercados estratégicos en el texto, pero no fueron incluidos en el cuadro. China y Japón figuran en el cuadro como mercados estratégicos, pero no en el texto.

- Reuniones: Brasil es mencionado como mercado prioritario en el texto, pero no fue incluido en el cuadro.
- Naturaleza: El Mercado Latinoamericano (Perú, Colombia, Ecuador) figura en el cuadro como mercado prioritario, pero no en el texto. España y Francia son mencionados como mercados estratégicos en el texto, pero no fueron incluidos en el cuadro. Italia figura en el cuadro como mercado estratégico, pero no en el texto.
- Rural: Brasil y Chile son mencionados como mercados estratégicos en el texto, pero no fueron incluidos en el cuadro. Francia es mencionado como mercado estratégico en el texto, pero no fue incluido en el cuadro. Estados Unidos figura en el cuadro como mercado estratégico, pero no en el texto.

G.8. Ideas inexactas: Ciertas informaciones erróneas transparentan la exclusión de mendocinos en la formulación del plan o en esta parte del plan. O al menos la falta de una revisión por parte de un profesional local:

- En el producto Vino se indica que la COVIAR es una institución creada para concretar el Plan de Marketing que promocionaría el Turismo del Vino en la Argentina 2020.
- En el producto Naturaleza se incluye al dique Valle de Uco con una oferta de actividades náuticas.
- En el producto Rural se ubica la Finca Las Marujitas al pie de la Cordillera de Los Andes.
- En el producto Bienestar las termas del Challao son ubicadas al oeste de Malargüe y las termas de Cacheuta al oeste de Luján.

G.9. Inclusión de acciones corrientes: Al contrario de lo que supone un plan, se incluyen numerosas acciones habituales y de rigor para el área de Promoción Turística.

G.10. Errores de redacción y ortografía: En las cien páginas de la Política de Marketing se registran numerosas fallas lingüísticas, como: “Francia, Italia, Francia” (p. 137); “Se deberá continuar promocionando las experiencias” (p. 138); párrafo repetido (p. 138); “esquí de nórdico” (p. 139); “se debe considerar aspectos” (p. 143); “entre lo que encontramos a Chile” (p. 143); “las bodegas y viñedos por sí solo... las mismas se convierte en Producto” (p. 146); “actividades a fines” (p. 149); “Fundación ProMendoza ha contrato este espacio” (p. 152); “dos categorías [de turismo aventura]: SoftAdventure [y] HardAdventure, en donde” (p. 154); “incluyen en su oferta actividades... entre los que se destaca” (p. 155); “Así mismo” (p. 158); “Mendoza ofrece mayo actividades” (p. 158), “Impulsa la creación y desarrollo pymes” (p. 160); “Siendo, el segmento de las reuniones y conferencias quien se caracteriza por contar con clientes...” (p. 161); “los Centros de Convenciones en el cual realizar eventos” (p. 161); “Cabe indicar que ha elegida entre seis postulantes” (p. 162); “aquellos países con los que Argentinatienen relaciones” (p. 162); “Las asociaciones que ya han estrecharon relaciones” (p. 162); “destinatas sucursales” (p. 164); “[el] disfrute de que aboque a los sentidos” (p. 166); “Recorrer de rutas gastronómicas” (p. 166); “Mendoza se destaca por de sus viñedos” (p. 166); “Alta Gama: se basan en productos personalizados” (p. 169); “aéreas protegidas” (p. 174); “las `escapas´ a Mendoza” (p. 177); “ambientes que le generen” (p. 177), “una menor porcentaje” (p. 177); “productos turístico de rural” (p. 177); “El turista proveniente de Reino tiene como principal motivación” (p. 177); “legalización el matrimonio igualitario” (p. 178); “IGLTA (Gay International & Lesbian Travel Association)” p. 179); “Según Out Now Global... estima que el gasto” (p. 179); “convinar” (p. 181), “predomina los viajes” (p. 181), “creemos” (primera persona, p. 184); “éste área” (p. 190); “campañas de ha realizado” (p. 196); “la marca turística desarrollar” (p. 197); “y instalar” (p. 202); “aspecto a sumer” (p. 203), “va a será” (p. 204); “esto agentes” (p. 206); “para el lograr” (p. 208), “anuncios pagos anuncios” (p. 209); “los post” (p. 209); “Merchandaising” (p. 209 y 218); “Para la creación de la plataforma puede realizarse mediante un con-

curso” (p. 2014); “aplicadas cualquier producto” (p. 216), párrafo repetido en cuerpo del texto y nota al pie (p. 216); “el crecimiento de visitar” (p. 2016), “de conocer de seguir conociendo” (p. 2018); “que puedan ser de utilizados” (p. 221); “se deberán producirse” (p. 222); “Fuentes de tráfico que ingresa” (p. 224); “los post” (p. 225); “Resdes Sociales” (p. 228), nombre de columna repetido (p. 232); “Pauquetes” (p. 233). En Informe Ejecutivo: “públicos objetivos a lo que se dirigirá” (p. 56); “la experiencias” (p. 59); “organización festivos” (p. 64). Y errores de puntuación, mayúsculas, tildes, falta de predicado, tipeo, etc. en ambos informes.

H. Política de fortalecimiento institucional

El siguiente análisis refiere al Informe Final, excepto cuando se indica.

H.1. Contenido monográfico: Las casi cincuenta páginas destinadas a la Política de Marketing abundan en textos propios de un manual de Relaciones Humanas y de Desarrollo de Software.

H.2. Conflicto de intereses: El proyecto de “Registro único e integral y fiscalización de los prestadores turísticos” incluye a los profesionales del turismo en la lista de prestadores turísticos pasibles de registración, fiscalización, sanción y categorización. Adviértase que muchos servicios ofrecidos por tales profesionales no son fiscalizables por el Ministerio de Turismo: gestión pública, investigación, docencia; los servicios que pueden ofrecer tales profesionales y que son objeto de control ministerial coinciden con las demás prestaciones enlistadas. En todo caso, el control sobre los profesionales corresponde al colegio o consejo profesional respectivo (inexistente en la actualidad). Esta inquietud es retomada en el Programa de Actualización Normativa sobre “Profesionales en Turismo”. En este sentido cabe indicar que en fechas cercanas a la presentación de este plan fue creado el Colegio de Profesionales de la Administración, lo cual implicó la fragmentación de las profesiones turísticas al incluir a los licenciados en administración hotelera y licenciados en administración gastronómica.

H.3. Propuestas redundantes: Dos proyectos revisten evidente redundancia: El proyecto de “creación de Comité Interministerial de Turismo” propone el establecimiento de un ente innecesario en tanto el Ministro de Turismo, en virtud de su jerarquía, tiene relación de simetría con sus pares. Este tipo de instituciones hubieran resultado de utilidad en administraciones en las que el Turismo fue objeto de gestión de organismos subministeriales (subsecretaría, dirección). En todo caso, las ventajas del proyecto son difíciles de identificar en consideración del breve desarrollo del texto (cinco líneas).

El proyecto de “comunicación interna” (sobre comunicación con las direcciones de turismo municipales) propone una concepción innecesaria en tanto los municipios, como miembros del Consejo Asesor Municipal del Ministerio, tienen comunicación habitual con este.

H.4. Inclusión de acciones corrientes: Al contrario de lo que supone un plan, el proyecto de “Comunicación interna” (sobre comunicación con el personal del ministerio) supone acciones habituales y de rigor para el organismo en lo que respecta a relaciones humanas.

H.5. Errores de redacción y ortografía: Se registran numerosas fallas lingüísticas, como: “Proyecto de Proyecto” (p. 238 en Informe Final y p. 67 en Informe Ejecutivo); “Cada uno de esos pasos podran” (p. 240); “por que corren con el tiempo justo” (p. 245); “Ministerio como ente de regulador” (p. 240); “herramientas propias impulsar la calidad” (p. 246 en Informe Final y p. 69 en Informe Ejecutivo); “complementado a estos últimos” (p. 246); “sus objetivo” (p. 247); “los cuales no podrán ser comercializado” (p. 259); “Nuestro grupo, plantea” (p. 263, dos veces); “sistema que se será implementado” (p. 263); “esto nos permitirá” (p. 264), “las misma que se plantea... la misma que incluye” (p. 265); “nos va a servir” (p. 265); “Se tiene en cuenta múltiples gastos” (p. 265); “nuestro sistema” (p. 266); “Pérdida de información la base de datos” (p. 266); “transporte turísticos” (p. 268); “que deben de estar inscriptos” (p. 268), “Otro tema menor, pero no menos importante” (p. 269); “varios los sectores” (p. 274), “se estima oportuno, la creación” (p. 277); “debe de estar” (p. 277), “donde la Ley Nacional de Turismo” (p. 280); “Las temáticas... se podrán agrupar en las siguiente temáticas” (p. 281), “necesitan de tener” (p. 285); “esta características” (p. 285), “los recaudado” (p.

285); “mencionado en el proyecto de ley provincial mencionado precedentemente” (p. 285). Y errores de puntuación, mayúsculas, tildes, falta de predicado, tipeo, etc. en ambos informes.

I. Indicadores

En el Informe Ejecutivo no se exponen indicadores a alcanzar en una década, según se esperaría en virtud del objetivo general del plan. Tampoco indicadores alineados con las políticas. Los indicadores que aparecen en el Informe Final, se enfilan tras el objetivo general y se agrupan en indicadores de impacto económico-social, de impacto ambiental y de calidad (pp. 286-293). Se trata de una producción intelectual destacable en el contexto de un plan de bajo alcance en ese sentido. Con todo, devienen observaciones inevitables:

I.1. Desconexión entre indicadores y proyectos: Estos indicadores no están necesariamente vinculados con los proyectos propuestos, con lo que una futura evaluación del plan previsiblemente resultaría negativa. En este sentido, sería deseable una matriz que conectara proyectos con indicadores.

I.2. No se prevén acciones para la medición de indicadores: Por una parte, los 76 indicadores presentados originarían una sofisticada gestión evaluadora comprensiva de observatorios, espacios físicos, personal y asignaciones presupuestarias: todo lo cual no parece haber sido contemplado en la parte propositiva del plan, ya que no hay proyectos sobre investigación o evaluación del turismo, del plan y/o de la gestión.

I.3. No se distingue entre indicadores turísticos y no-turísticos: Muchos indicadores no son estrictamente turísticos, es decir que también serían medidos en otras áreas del gobierno y darían cuenta de esas gestiones con mayor pertinencia. En suma, se impone la necesidad de discriminar indicadores turísticos y no-turísticos.

I.4. Propuesta de evaluación sin conexión con la teoría/metodología: En el Informe Ejecutivo se propone realizar una evaluación ex-durante, una ex-post y una evaluación de impacto. Respecto de la primera, llama la atención

que no se mediría el cumplimiento de los proyectos sino “el cumplimiento de las metas”. Respecto de la segunda, sin mayores fundamentos indica que debería “medir los bienes y servicios producidos a través de las iniciativas del Plan” en lugar de las metas. Respecto de la tercera, incomprensiblemente promete dar cuenta, entre otras cuestiones, de la “transparencia de las acciones”. En suma, se proponen instancias de evaluación sin vinculación con la teoría ni la metodología de evaluación de proyectos, programas y planes.

J. Anexo

J.1. Desaprovechamiento de indicadores como líneas de base: En el anexo final del Informe Ejecutivo se ofrecen datos de arribos, gasto y plazas, más su proyección anual hasta el 2024. Los datos del tiempo presente constituyen las verdaderas líneas de base.

J.2. Escasez de datos estadísticos: Recuérdese la deficiencia del dato *resto del mundo* y considérese que uno de los tres indicadores no es producido por el Ministerio de Turismo (*Arribos* es provisto por la Dirección de Migraciones). Luego, resulta inevitable cuestionar la producción del Observatorio Turístico actual.

J.3. Pobreza de datos traslucen desconocimiento del Turismo como objeto de estudio: Existen numerosos datos disponibles (o de fácil producción) que se podrían haber incluido para formular una línea de base más completa y ajustada a los objetivos del plan: empleo turístico, profesionales del turismo, visitantes a determinados atractivos públicos (áreas naturales protegidas, museos), consumidores de pases de esquí, servicios de aventura y de permisos de escalada, bodegas con apertura turística y sus estadísticas de visitantes, emprendimientos de turismo rural, instalaciones municipales y provinciales, eventos y reuniones realizadas, presencia en medios (virtuales e impresos, nacionales y extranjeros).

a. Versiones

El plan es distribuido en una carpeta que contiene el Informe Ejecutivo (versión corta de 120 pp.), folletos y un CD con versiones digitales del informe y los folletos. No tuvo difusión el Informe Final (versión ampliada de 643 pp.): documento que combina cuerpos informativos o analíticos de valor (ver punto siguiente) con desarrollos de menor relieve. Imprimir este extenso Informe Final hubiera sido oneroso, pero su inclusión en el CD hubiera sido un acierto.

b. Elementos recuperados

A continuación, se enlistan los desarrollos más valiosos del plan *Turismo 2024*:

En Línea de Base:

Algo más de la mitad (163) de las más de 300 páginas del diagnóstico (306) del IE resultan efectivamente de valor. Se indican con flechas los más interesantes (y extensos, a la vez). Obsérvese que sólo el segundo y el cuarto de los marcados fueron incluidos en el Informe Ejecutivo:

- 20 orientaciones para las tres políticas turísticas del plan *Turismo 2024* (p. 307-308).
- Ranking de países según gasto turístico y gasto turístico per cápita (pp. 319-320).
- Fichas descriptivas de zonas turísticas provinciales (pp. 328-334).
- Diagnósticos, expectativas y propuestas de planes nacionales y provinciales, turísticos y no-turísticos (7.4.). ←
- Análisis de normativa turística provincial (7.6.). ←
- Reseña de programas en ejecución del Ministerio de Turismo (pp. 453-458).
- Estudio de la Gestión de la Calidad en la Provincia de Mendoza (pp. 466-472).

- Análisis sobre presencia en web, redes sociales, portales, aplicaciones y ferias (pp. 482-540).←
- Estudios de mercado al *trade* turístico y a turistas de mercados chileno y brasileño (pp. 588-596).←

En Política de Desarrollo Turístico:

Los proyectos que se recuperan están vinculados con:

- Ríos y embalses provinciales.
- Áreas naturales protegidas provinciales.
- Bienes de propiedad del Ministerio de Turismo (alojamiento, parador/hostería, centro de recepción).
- Rutas provinciales.
- Proyectos provinciales (señalética, alojamientos sustentables, accesibilidad, CIT en accesos viales/aéreos).

No se trata de desentenderse de los problemas de los municipios, pero tampoco es posible que el Estado provincial los asuma como propios. Como resultado, sobreviene la superposición y la inacción por delegación automática al otro. En todo caso, el desarrollo de proyectos municipales desde el Ministerio de Turismo se justifica en cuestiones estratégicas o reiteradas en el territorio. Gran parte de los proyectos del plan *Turismo 2024* son municipales y muchos presentan problemáticas comunes.

A continuación, se identifican los casos correspondientes a tal reiteración: ejercicio de análisis y elaboración de insumos (provistos por municipios en talleres) que no fue realizado por los planificadores del documento *Turismo 2024*. Correctivamente, se organizan las propuesta en unidades programáticas coherentes.

1. MACROPRODUCTOS: • Turismo Cultural: 32 proyectos . • Turismo Rural: 24 proyectos. • Ecoturismo o Turismo de Naturaleza: 25 proyectos. • Turismo de Salud: 12 proyectos. • Turismo del Vino y Gastronómico: 14 proyectos. • Turismo de Aventura y Deportivo (ski, golf, skate): 12 proyectos. • Turismo de Reuniones: 9 proyectos.
2. Nuevos productos (Bairoletto, astroturismo, vivero, trenes): 6 proyectos
3. Segmentos turísticos: • Turismo Social: 1 programa.
4. ORDENAMIENTO TERRITORIAL TURÍSTICO: subdestinos/microdestinos que pueden ser abordados desde los macroproductos rural y ecoturismo: • Áreas naturales (protegidas y no, provinciales y municipales): 16 proyectos. • Espejos y cursos de agua: 5 proyectos. • Parajes/Enclaves (montaña y rururbanos) y corredores: 13 proyectos.
5. SERVICIOS TURÍSTICOS: • Alojamiento rústico (refugios, albergues y campings) y estatal: 13 proyectos. • Alojamientos turísticos sustentables: 1 proyecto provincial. • Información (centro de información, bus turístico): 4 proyectos. • Calidad: 1 programa.
6. INSTALACIONES TURÍSTICAS: • Senderos/sendas peatonales, ciclovías/bicisendas y circuitos vehiculares: 18 proyectos. • Señalética/señalización + hitos/mojones: 8 proyectos. • Miradores: 5 proyectos. • Centros de interpretación: 18 proyectos. • Accesibilidad turística: 1 proyecto provincial. • Sanitarios: 1 proyecto.
7. FINANCIAMIENTO
8. GESTIONES ANTE OTRAS ÁREAS GUBERNAMENTALES: • Remoción de basurales: 11 proyectos. • Mantenimiento de espacios verdes e instalaciones recreativas: 12 proyectos. • Extensión de infraestructura (electricidad, telefonía celular, gas): 4 proyectos. • Conectividad vial (postas, pasos fronterizos): 3 proyectos. • Conectividad ferroviaria (viejas rutas, aeropuerto, Alta Montaña): 4 proyectos. • Conectividad aérea (nuevas rutas, aeropuertos y aeródromos): 4 proyectos.

Los problemas u oportunidades fueron identificados en varios departamentos y elevados a la provincia, pero corresponde a la provincia diseñar un programa y ofrecer una solución o alternativa para todos los departamentos afectados. En todo caso, se practica luego una selección. Ejemplo: tres departamentos solicitan miradores, se confecciona el subprograma de miradores y se invita a todos los departamentos a proponer los suyos (es deseable que también proponga un equipo técnico del Ministerio de Turismo ante posible incompetencia de los municipios), luego se seleccionan los que se realizarán.

A los efectos de completar el ajuste del plan, faltaría recuperar de planes anteriores (*TurPlan I y II*) acciones no desarrolladas y pertinentes.

En Política de Marketing:

- El ejercicio de organizar productos y segmentos según plazos y tipos de mercados (según nivel de consolidación u oportunidad)
- La caracterización de los mercados (según procedencia) en relación con productos y segmentos.
- La identificación de competidores nacionales y extranjeros para productos y segmentos.
- La identificación de aplicaciones necesarias para telefonía inteligente.
- La inclusión detallada del programa de *destino inteligente*.

En Política de Fortalecimiento Institucional:

- El proyecto de “Registro único e integral y fiscalización de los prestadores turísticos”.
- El proyecto de “Protección al turista”.
- El proyecto de “Creación del Sistema Provincial de Calidad Turística”.
- El programa de “Actualización normativa”.

En Indicadores:

- 76 indicadores de impacto económico-social, de impacto ambiental y de calidad.

8. Conclusiones

En el cuadro siguiente se sintetizan las principales observaciones realizadas sobre los objetos de análisis:

OBJETO DE ANÁLISIS	SÍNTESIS DE OBSERVACIONES
1. Línea de Base	• Confunde <i>línea de base</i> con <i>diagnóstico</i>. • Desconexión entre orientaciones políticas y programas • Ausencia de datos sociales. • Diagnóstico con débil nivel técnico-intelectual. ▪ Textos pseudoteóricos. ▪ Textos informativos no-analíticos. ▪ Estudios empíricos sobre realidades no-turísticas. ▪ Estudios empíricos sobre realidades turísticas macro. ▪ Estudios empíricos de segunda mano. - Errores conceptuales. - Información errónea o sesgada. - Datos contradictorios. - Copy&Paste sin adaptación. - Inclusión de datos mágicos. - Desarrollo insuficiente de temas estratégicos. - Desaprovechamiento de análisis. - Errores estilísticos. - Repetición de información. • Desconexión entre diagnóstico y proyectos.
2. Objetivo	• Desconexión pretérita. • Desconexión potencial.
3. Objetivos específicos y Políticas	• Incoherencia entre segundo objetivo específico con Política de Marketing. • Desconexión entre objetivos específicos y proyectos.
4. Metas cualitativas	• Expresiones mensurables como metas cualitativas. • Baja vinculación entre metas cuali y objetivos específicos. • Relación sesgada entre metas cuali y objetivo general. • Línea de base incongruente con tercera meta.
5. Metas cuantitativas	• Desvinculación entre metas cuanti y objetivos específicos. • Contradicción entre metas cuanti y objetivo general.

6. Política de Desarrollo Turístico	• Desproporción en explicación de programas. • Intenciones no operativizadas en proyectos. • Concepción de programas enteros sobre problemáticas indirectamente turísticas. • Sobredimensionamiento de programas. • Ausencia de proyectos en cinco de seis programas. PROGRAMA DE DESARROLLO DE LA OFERTA: • Insuficiente caracterización de proyectos. • Inclusión de proyectos que exceden las capacidades del Ministerio de Turismo. • Proyectos presentados en programa o política equivocada. • Proyectos con baja factibilidad técnica y financiera. • Falta de información sobre <i>horizontes temporales</i>.
7. Política de Marketing	• Contenido monográfico. • Vaguedad en definición de proyectos. • Indefinición de dimensiones. • Desvinculación entre variables temporal y de mercados. • Desvinculación con política de marketing del Inprotur. • Selección infundada de productos y segmentos. • Incoherencia entre cuadro y texto. • Ideas inexactas. • Inclusión de acciones corrientes. • Errores de redacción y ortografía.
8. Política de Fortalecimiento Institucional	• Contenido monográfico. • Conflicto de intereses. • Propuestas redundantes. • Inclusión de acciones corrientes. • Errores de redacción y ortografía.
9. Indicadores	• Desconexión entre indicadores y proyectos. • No se prevén acciones para la medición de indicadores. • No se distingue entre indicadores turísticos y no-turísticos. • Propuesta de evaluación sin conexión con la teoría/metodología.
10. Anexo	• Desaprovechamiento de indicadores como líneas de base • Escasez de datos estadísticos. • Pobreza de datos traslucen desconocimiento del Turismo como objeto de estudio.

Por una parte, el plan *Turismo 2024* presenta falencias en términos **técnicos**: incongruencias entre partes del mismo plan, directrices no operativizadas, problemáticas no turísticas, ideas y datos inexactos, indefinición de variables, proyectos inviables e indefinidos, productos infundados. Por otra parte, se identificaron errores **históricos** (desconexión con planes anteriores y con plan nacional) y **sintácticos** (contenidos monográficos, repetición de datos, errores estilísticos, *copy&paste*). Finalmente, ofrece varios elementos recuperables: indicadores precisos, diagnóstico acertado en varias partes, numerosos proyectos pertinentes. Sea este análisis un insumo de relieve para la implementación y/o adaptación del plan como instrumento orientativo de la política turística de gestiones posteriores.

Referencias bibliográficas

- NAVARRO, Diego, 2007, “Evaluación del Plan de Desarrollo Turístico de Mendoza-TurPlan 2000-2005”, en: “100 Años de Turismo Argentino. Concurso de Investigación”, 1er. premio en temática: Gestión de la Calidad. Presidencia de la Nación, Secretaría de Turismo, Programa de Fomento a la Investigación y a la Innovación en Turismo, pp. 107-135.
- NAVARRO-DRAZICH, Diego (dir.), 2020, “Planificación Turística I: Formulación. Reflexiones desde el oeste argentino”, Mendoza: Universidad del Aconcagua.
- “TurPlan I-Plan de Desarrollo Turístico de Mendoza 2000-2005”, 2000, Consejo Federal de Inversiones y Subsecretaría de Turismo, Ministerio de Turismo y Cultura, Gobierno de Mendoza, Mendoza.
- “TurPlan II-Plan de Desarrollo Turístico de Mendoza 2007-2011”, 2007, Consejo Federal de Inversiones y Subsecretaría de Turismo, Ministerio de Turismo y Cultura, Gobierno de Mendoza, Mendoza,
- “Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016”, 2005, Secretaría de Turismo, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- “Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable. Actualización 2020”, 2011, Ministerio de Turismo, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

Los planes de desarrollo turístico de Mendoza y la Ley Nacional de Turismo

Diego Navarro-Drazich¹⁰

En este capítulo se analiza la relación de los tres planes mendocinos de desarrollo turístico formulados desde la sanción de la Ley Nacional de Turismo (25.997/04) a la luz de esa norma. Se trata del TurPlan II, el TurPlan Bicentenario y el Plan Turismo 2024.

1. Plan de Desarrollo Turístico de la Provincia de Mendoza TURPLAN II 2007-2011

A fines del 2007 fue presentado el TURPLAN II por parte del Ministerio de Turismo y Cultura (gestión 2004-2007). El **objetivo general** de ese documento proponía:

“Consolidar la actividad turística, basándose en criterios de sustentabilidad ambiental y socioeconómico, mediante la apuesta por la cualificación y la diversidad como estrategia de diferenciación competitiva del destino Mendoza, favoreciendo una extensión equilibrada de la oferta y propiciando mayores cuotas de demanda, como instrumento para el incremento de la rentabilidad social y económica del turismo” (TurPlan II, 2007: 250).

10 Este análisis forma parte del capítulo del mismo autor: “Quince años de turismo en Mendoza (2005-2020)”, en: Enrique Amadasi y José Luis López Ibáñez (comp.), “El turismo en la Argentina desde 2005. Una mirada desde la Ley Nacional de Turismo”, 2022, vol. 3. [en prensa].

Este objetivo se hizo eco de cuatro de los seis principios orientadores de la Ley Nacional de Turismo (LNT): sustentabilidad, calidad, competitividad y desarrollo socioeconómico (Art. 1).¹¹

Ese reflejo o coincidencia entre ley y plan tuvo continuidad en los **objetivos específicos**, al menos en cuatro de los nueve (en gris):

LNT	Objetivos específicos · TURPLAN II (2007: 250)
Consejo Federal de Turismo	1. Favorecer la distribución territorial de la demanda en las distintas zonas turísticas de la provincia
Programa Nacional de Inversiones Turísticas	2. Desarrollar las áreas con carencias de oferta, mediante la orientación de las inversiones turísticas
Turismo social	3. Impulsar el desarrollo del turismo interno , aumentando la cultura turística en los residentes
Principio de competitividad	4. Consolidar a Mendoza dentro de los mercados tradicionales y posicionarla de forma competitiva dentro de los mercados emergentes.
Principio de sustentabilidad	5. Garantizar el desarrollo sustentable de la actividad turística, convirtiendo al turista y a los prestadores en actores de la defensa del medioambiente.
Principio de desarrollo socioeconómico	6. Priorizar la actividad turística en Mendoza dentro del ámbito social, privado y político.
Principio de calidad	7. Apostar por la formación y la calidad como elementos de competitividad y factores de diferenciación de Mendoza
Instituto Nacional de Promoción Turística	8. Favorecer la coordinación público-privada en materia de promoción y comercialización turística
<i>Deberes y facultades de la STN</i>	9. Concientizar a la población sobre la importancia del turismo

Pero la LNT no solo considera a la sustentabilidad y a la calidad como *principios* rectores sino también como *objeto* de la ley (art. 1). Además, la **sustentabilidad** constituye uno de los criterios para que una iniciativa sea con-

11 Más allá de los lineamientos de la ley, el plan propuso también la idea de diversificación de la oferta y la demanda como estrategia para incrementar ambos componentes del sistema turístico.

siderada como *prioritaria* a los efectos de recibir beneficios y estímulos (Art. 32). Por cierto, el TURPLAN II previó algunas acciones¹² y un programa exclusivo sobre esto: el “Programa de cuidado ambiental”. Asimismo, un par de acciones resultan directamente de la inquietud por la **calidad**.¹³

También los demás objetivos específicos del TURPLAN II encontraron vinculación con la LNT, particularmente con instituciones formalizadas por esa ley. En efecto, el primer objetivo específico planteaba la decisión de distribuir los beneficios del turismo a partir de un criterio **territorial**. También dos programas del plan responden a esa intención, el “Programa de nuevos atractivos y actividades” y el “Programa de puesta en valor de recursos turísticos”, así como numerosas acciones.¹⁴ En la ley, este criterio se materializa principalmente en la creación del Consejo Federal de Turismo (Título II, Cap. III). Pero también en la consideración de las provincias entre las facultades de la Secretaría de Turismo de la Nación (Art. 8).

La preocupación por las **inversiones** turísticas fue expresada en el segundo objetivo específico del plan y originó el “Programa de orientación de las inversiones y clima de negocios”. En la misma línea, la LNT no solo crea el Programa Nacional de Inversiones Turísticas (Título III, Cap. III), sino que también concibe el desarrollo de la actividad a partir de las inversiones (Art. 2), plantea la formulación de un plan *ad hoc* (Art. 7) y promueve la radicación de capitales (Art. 8).

El tercer objetivo específico promueve el **turismo interno** y da marco a un programa propio en el TURPLAN II: el “Programa de inclusión social” con

12 Participación en el diseño de estructuras turísticas en Áreas Naturales Protegidas y Sitios de Interés Cultural.

13 Certificación de calidad en la gobernanza; Sistemas de certificación de calidad para prestadores de servicios turísticos básicos y específicos y para productores de bienes turísticos (artesanías y souvenirs).

14 Delegación Sur de Subsecretaría de Turismo; Evaluación continua desde Consejos Asesores (Consejo Asesor de Municipios); Georrefrenciación SIG; Banco de zonas, áreas y proyectos prioritarios; Participación en el diseño de estructuras turísticas en Áreas Naturales Protegidas y Sitios de Interés Cultural; Limpieza de paisajes; Incentivo a la mejora de balnearios y campings; Red de Centros de Información Turística; Implementación del Plan de Señalización.

especificaciones sobre Turismo Interno y sobre Turismo Social. Estas previsiones sintonizan con la LNT que destina un título específico al Turismo Social (Título V).

Si bien se relacionó el séptimo objetivo específico con la LNT en virtud de su contenido sobre calidad (uno de los principios de la ley), también propone un componente sobre **formación**. La cuestión de la educación formal e informal dio lugar a acciones específicas en el TURPLAN II¹⁵ y a tres programas: “Programa de investigación y transferencia”, “Programa de capacitación”, “Programa de oferta educativa”. La apuesta por la educación, formación, capacitación e investigación está prevista asimismo en la LNT, tanto entre los deberes y facultades de la Secretaría de Turismo de la Nación (Arts. 7 y 8), como entre las iniciativas prioritarias (Art. 32).

Insoslayable en toda política turística, la **promoción** turística protagonizó el octavo objetivo específico del plan y se instrumentalizaba en la creación del Instituto de Promoción del Turismo y en la “Estrategia de Promoción Integral” que comprendía un “Programa de gestión de Marca Mendoza” y un “Programa de Marketing”. La promoción también constituye uno de los *objetos* de la LNT (Art. 1) y fundamenta la creación del Instituto Nacional de Promoción Turística (Título II, Cap. IV). Además, es referida entre los deberes y facultades de la Secretaría de Turismo de la Nación (Arts. 7 y 8), entre los objetos y atribuciones del Consejo Federal de Turismo (Arts. 10 y 12). Adicionalmente, es asimilada a la actividad industrial a los efectos de recibir beneficios impositivos, tributarios y crediticios (Art. 33).

Cabe agregar que este mismo objetivo específico del TURPLAN II alienta la coordinación con el sector **privado** y diversas acciones operativizarían esa decisión¹⁶. Por su parte, la ley considera a la actividad privada como “una

15 Inclusión de temas de Turismo en currículas escolares; Premio especial para investigación aplicada “Cambio climático y turismo en Mendoza”.

16 Evaluación continua desde Consejos Asesores (Consejo Asesor de la Actividad Privada); Asistencia técnica y formulación en Diseño de Paquetes; Formulación y Evaluación de Proyectos; Asesoramiento para el asociativismo; Desarrollo de clusters para cada Producto Turístico; Creación de registros de prestadores por Producto Turístico; Creación de registro de EVT receptoras; Manual de buenas prácticas para prestadores.

aliada estratégica del Estado” (Art .1), a la vez que estimula la celebración de convenios y la participación en eventos con empresas (Arts. 8; 37 y 40) y las considera “miembros no permanentes con voz pero sin voto” del Consejo Federal de Turismo (Art. 12).

El último objetivo específico del TURPLAN II abordó la problemática de la **concientización** turística y esto cristalizó en el programa homónimo. Las previsiones sobre este aspecto en la LNT se encuentran entre los deberes y facultades de la Secretaria de Turismo de la Nación (Arts. 7 y 8).

Finalmente, se advierte que los principios de facilitación y accesibilidad de la LNT no tuvieron un correlato explícito entre los objetivos del TURPLAN II. Pero su planificación operativa incluyó previsiones de corte normativo, que es el sentido que la ley da a la categoría de **facilitación**. Esto se evidencia en el “Programa de adecuación de la normativa vigente”. El paradigma de la accesibilidad tuvo que esperar un lustro para gestar una ley propia en Mendoza (Ley 8.417/12).

3. TURPLAN Edición Bicentenario 2010-2011

Técnicamente, el TURPLAN Bicentenario fue la actualización del TURPLAN II, antes que un nuevo plan.¹⁷ Generalmente, se formulan planes nuevos cuando no hay plan vigente, cuando se desestima un plan existente o cuando concluye el período de ejecución de un plan anterior. Durante el período estudiado, dos veces la alternancia política en la gestión provincial ha recurrido a la figura de la *actualización de un plan* para velar la decisión de dejar sin efecto planes vigentes (y de reciente presentación): el TURPLAN Bicentenario reemplazó al TURPLAN II (cambio de gestión radical a justicialista) y el TURPLAN III reemplazaría al Plan TURISMO 2024 (gestión justicialista a radical). En ambos casos, los nuevos documentos no ganaron materialidad impresa; el TURPLAN III tampoco fue publicado en versión digital (Navarro-Drazich, 2020: 32).

17 Entrevista a Luis Bohm: Secretario de Turismo de Mendoza 2008-2011.

En tanto *actualización de plan*, el TURPLAN Bicentenario conservó el objetivo general y los objetivos específicos del TURPLAN II. Luego, la relación con la LNT se puede analizar solo a través de la revisión de los nuevos programas propuestos por el nuevo documento.

LNT	Programas Provinciales · TURPLAN Bicentenario (2010: 34-98)
Deberes de la STN.	1. Gestión de la Información.
Principio de calidad.	2. Calidad Turística.
Deberes y facultades de la STN.	3. Capacitación Turística.
Principio de desarrollo social, económico y cultural.	4. Desarrollo de Productos Turísticos.
Principio de sustentabilidad.	
Turismo social.	5. Turismo Social.
Deberes y facultades de la STN.	6. Regularización, Fiscalización y Control Turístico.
Protección al turista.	
<i>Deberes y facultades de la STN.</i>	7. Infraestructura Turística.
Principio de competitividad.	8. Promoción Turística.
Instituto Nacional de Promoción Turística.	
Instituto Nacional de Promoción Turística.	9. Publicidad Turística.
Principio de desarrollo social, económico y cultural.	10. Congresos.
Principio de sustentabilidad.	

Cuatro programas del TURPLAN Bicentenario se vinculan con cuatro de los seis principios de la LNT (en gris): el “Programa Provincial de Calidad Turística” con el principio de **calidad**, los programas provinciales de “Desarrollo de Productos Turísticos” y de “Congresos”¹⁸ con los principios de **desarrollo** sustentable y de desarrollo social, económico y cultural, y el “Programa Provincial de Promoción Turística” con el principio de **competitividad**, en tanto prevé un subprograma con ese nombre.

Como en los demás planes, dos programas del plan se relacionan con instituciones creadas por la LNT. En efecto, el “Programa Provincial de **Turismo Social**” refleja la inquietud del quinto título de la ley sobre ese tema, y los programas provinciales de “**Promoción** Turística” y de “Publicidad Turística”¹⁹ comparten orientaciones con el Instituto Nacional de Promoción Turística (Título II, Cap. VI).

Cuatro programas de este plan abordan previsiones que la LNT incluye como deberes y facultades de la Secretaría de Turismo (Art. 7 y 8). Se trata del “Programa Provincial de Gestión de la Información”, sobre acciones de **investigación**; del “Programa Provincial de **Capacitación** Turística”; del “Programa Provincial de Infraestructura Turística”, sobre obras públicas; y del “Programa Provincial de Regularización, Fiscalización y Control Turístico”. Los dos primeros también refieren a iniciativas prioritarias e instrumentos de los incentivos de fomento turístico (Art. 32 y 33); el último presenta sintonía además con una sección a la que la LNT destina un título específico: la “Protección al turista” (Art. 37).

En suma, dos principios de la LNT no han inspirado programas, subprogramas, proyectos ni acciones en el TURPLAN Bicentenario: el principio de facilitación y, al igual que en los otros dos planes analizados, el principio de accesibilidad.

18 El plan no ofrece explicaciones sobre la decisión de destinar un programa específico a uno de los productos (Congreso), separado de los demás.

19 El plan no ofrece explicaciones sobre la decisión de destinar dos programas diferentes para dos temáticas homogéneas.

3. Plan Estratégico de Desarrollo Sustentable e Innovación Turística TURISMO 2024 (2014-2024)

El último plan provincial mendocino de turismo fue presentado por el Ministerio de Turismo (gestión 2012-2015) a fines de 2014. Su **objetivo principal** rezaba:

“Impulsar el desarrollo turístico sustentable de la Provincia de Mendoza, de manera que pueda ser ecológicamente soportable a largo plazo, económicamente viable y equitativo desde una perspectiva ética y social, a fin de estimular la mejora de la calidad de vida de la población local” (Turismo 2024, 2014: 12).

Se trata de un objetivo alineado a los dos principios sobre **desarrollo** de la LNT (Art. 1): desarrollo sustentable y desarrollo social, económico y cultural.

Se advierte que la categoría de **calidad** refiere en el plan a los beneficiarios (“calidad de vida de la población”) antes que a la oferta turística en la ley (“calidad de los destinos y la actividad turística”). Esta intención se invierte en la parte operativa del plan: se propone un “Programa de Calidad de la Oferta”, a la vez que no se plantean indicadores que permitan medir o conocer el impacto del turismo en la calidad de vida de la población (ver secciones “5. Sistema de indicadores” y “7. Anexo: Estimación anual de metas cuantitativas” y Proyecto de Fortalecimiento Observatorio de Turismo Sostenible).

LNT	Objetivos específicos - Plan TURISMO 2024 (2014: 12)
Principio de desarrollo socioeconómico.	13.Promover el desarrollo turístico territorialmente integrado, con arreglo a las características y condiciones socio-culturales y ambientales de los destinos provinciales.
Principio de sustentabilidad..	
Consejo Federal de Turismo.	
-	14.Convertir a la Provincia de Mendoza en un destino inteligente con capacidad de satisfacer las expectativas de los turistas que la visitan.
Principio de facilitación.	15.Fortalecer el desempeño institucional del turismo que permita mejorar la toma de decisiones.

Asimismo, dos de los tres **objetivos específicos** se vinculan con la mitad de los principios de la ley (en gris): el primero con los dos principios sobre desarrollo y el tercero marginalmente con el principio de facilitación. Estos objetivos inspiraron el primero y el último de los programas del plan: “Programa de Desarrollo de la Oferta” y “Programa de Actualización Normativa”.

La **digitalización** del destino, que ya había asomado en alguna acción del TURPLAN II,²⁰ en el Plan TURISMO 2024 se instaure como objetivo específico y origina el “Programa de Destino Inteligente”. Seis años más tarde, la Organización Mundial del Turismo posiciona estos temas a la cabeza de sus esfuerzos, dado el contexto de la pandemia por coronavirus. Explícitamente, la LNT no aborda este aspecto.

Al igual que con la calidad, el principio de **competitividad** de la LNT motivó un programa (“Programa de Competitividad Turística”) antes que un objetivo. Y al igual que en el TURPLAN II, el principio de **accesibilidad** de la ley no sugirió previsiones estratégicas ni operativas en el plan TURISMO 2024. Claro que ahora la falta en este caso es mayor considerando que se había sancionado la ley provincial de turismo accesible (Ley 8.417/12) un par de años antes de la presentación de este plan y durante la misma gestión de gobierno provincial.

Finalmente, se observa que algunas de las instituciones creadas por la LNT coinciden con propuestas del plan, sean políticas, programas o proyectos:

- Comité Interministerial de Facilitación Turística → Proyecto de creación de comité Interministerial de Turismo.
- Instituto Nacional de Promoción Turística → Política de Marketing.
- Programa Nacional de Inversiones Turísticas → Programa de Financiamiento.
- Turismo Social → Programa de Turismo Social.

20 Dotación de TICs al ente provincial de turismo.

4. Conclusiones

En este capítulo se examinaron los tres planes de turismo presentados para la Provincia de Mendoza desde la sanción de la Ley Nacional de Turismo y se analizó la relación con esta norma. El estudio se centró en la revisión tanto de los aspectos estratégicos (objetivos generales y específicos), como operativos (programas y acciones o proyectos). Los planes mendocinos observaron los principios orientadores de la Ley en gran medida: todos ellos los principios relacionados con la sustentabilidad y el desarrollo, y ninguno el principio de accesibilidad. La relevancia que la ley da a la promoción turística y al turismo social tuvo eco en los dos primeros planes. Esos documentos también coinciden en la importancia otorgada a la capacitación. En el primero y el último plan se reitera la preocupación por criterios territoriales.

Referencias bibliográficas

- NAVARRO-DRAZICH, Diego (2020) “Los planes provinciales de turismo de Mendoza (2000-2024)”, en: Diego Navarro-Drazich (dir.), *Planificación Turística I: Formulación. Reflexiones desde el oeste argentino*, Editorial de la Universidad del Aconcagua, Mendoza.
- NAVARRO-DRAZICH, Diego (2021) “Quince años de turismo en Mendoza (2005-2020)”, en: Enrique Amadasi y José Luis López Ibáñez (comp.), “El turismo en la Argentina desde 2005. Una mirada desde la Ley Nacional de Turismo”, 2021, vol. 3. [en prensa].
- TURISMO 2024 (2014) “Plan Estratégico de Desarrollo Sustentable e Innovación Turística 2014-2024”, Ministerio de Turismo, Gobierno de Mendoza.
- TURPLAN Bicentenario (2010) “Turismo: Estrategias y acciones para el desarrollo local. De la participación al consenso, del consenso a la acción”, Secretaría de Turismo, Gobierno de Mendoza.
- TURPLAN II (2007) “Plan de Desarrollo Turístico de la Provincia de Mendoza 2007-2011”, Ministerio de Turismo y Deporte, Gobierno de Mendoza.

El rol y alcance de la planificación turística participativa en el Plan Estratégico de Alta Montaña (PEAM) de la Provincia de Mendoza

Cecilia De Simón²¹

Resumen

La planificación del siglo XXI exige una mirada desde el territorio, descentralizada y participativa que tenga entre sus premisas la inclusión de diversos actores y que garantice el consenso necesario para definir e implementar proyectos y acciones orientados hacia la sostenibilidad. En este trabajo nos propusimos estudiar qué rol cumplen las estrategias participativas en los planes de desarrollo turístico, centrando nuestro análisis en el Plan Estratégico de Alta Montaña (PEAM) de Mendoza. Para ello, se analizó el lugar de la participación en los discursos del documento final y en la formulación del plan. Se indagó, además, en las demandas de los pobladores de las villas cordilleranas excluidas del proceso de planificación. A partir de este análisis pudimos concluir que, desde lo operativo, es necesario repensar la manera en que se implementan las instancias participativas para lograr una real planificación desde el territorio.

Palabras claves: planificación turística; participación; territorio.

21 Cecilia De Simón es Licenciada en Turismo (Universidad del Aconcagua), Diplomada en Ecoturismo y Doctora en Geografía (Universidad Nacional del Sur). Fue becaria doctoral del INCIHUSA-CONICET (2012-2017) y ha participado en proyectos de investigación financiados por el Fondo Nacional de las Artes, ANPCYT-SECYT-CONICET e IIS-COT-FCSA-Universidad del Aconcagua. Actualmente se desempeña como becaria postdoctoral del CONICET-Universidad Nacional de San Juan bajo la dirección del Dr. Diego Navarro-Drazich. Ha publicado capítulos de libros y artículos en revistas científicas.

1. Introducción

En los últimos años el modelo de planificación estratégica, territorial, descentralizada y participativa se ha presentado como una propuesta superadora de los modelos de planificación imperantes hasta mediados de la década del 70, caracterizados por ser centralistas, burocráticos y verticalistas. La planificación turística no ha sido ajena a estos cambios: los actuales planes de desarrollo turístico se enmarcan dentro del paradigma de planificación estratégica, el cual supone el desarrollo de estrategias, objetivos y acciones con una impronta territorial y descentralizada en los que la participación ocupa un papel primordial.

Frente a estos nuevos paradigmas de planificación turística nos preguntamos: ¿cómo se trabaja el concepto de *territorio* y *participación* en los planes de desarrollo turístico actuales?, ¿qué rol y alcance tiene la participación en el diseño, ejecución e implementación de proyectos y acciones?, ¿qué tipo de acciones se llevan a cabo para implementar formas participativas en los procesos de planificación turística?

En función de estos interrogantes, en este trabajo nos proponemos analizar qué rol y alcance tiene la participación con impronta territorial en la planificación turística actual, centrando nuestro análisis en el Plan Estratégico de Alta Montaña (PEAM).

El Plan Estratégico de Alta Montaña (PEAM) fue presentado en el año 2018 y diseñado por el Ente de Turismo de Mendoza junto al IADIZA-CONICET (Instituto Argentino de Zonas Áridas y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas), el Instituto de Desarrollo Rural y la consultora externa PGI PAS GRUA Internacional. El mismo utilizó una metodología deductiva-inductiva con impronta territorial y tuvo como objetivo generar un desarrollo turístico sustentable en el sector cordillerano provincial, promover inversiones de diversa escala y mejorar la calidad de vida de los residentes. El plan consistió en un diagnóstico de los recursos turísticos, un análisis de las potencialidades del territorio y la generación de propuestas de desarrollo turístico para las localidades de Polvaredas, Penitentes, Puente del Inca y Las Cuevas.

2. Evolución y tendencias de la planificación: de la planificación centralizada a la planificación participativa

El concepto de planificación surge a inicios del siglo XX como una noción sumamente ligada a la idea de desarrollo de la mano del Estado. Refiere a un proceso que abarca un conjunto de prácticas prospectivas que tienen como objetivo definir un curso de acción en pos de determinados resultados. Este proceso finaliza en un producto intelectual que se materializa en un documento.

La planificación surge en el periodo de la segunda posguerra como medio para la reconstrucción de ciudades y territorios y como herramienta de desarrollo económico y social en pos de una distribución territorial más equitativa. Este planeamiento se inscribe en el auge del Estado Benefactor y se caracteriza por ser centralista, tecnocrático, cortoplacista y orientado a la industrialización. El plan en este periodo se muestra como un proceso objetivo, racional y apolítico, obra exclusiva de profesionales técnicos expertos y de equipos técnicos burocráticos entre los que la sociedad civil ocupa una posición pasiva como mera receptora de las propuestas. Requiere de una inversión orientada a la formación de planificadores y la puesta en marcha de desarrollos teóricos y metodológicos que, en general, se disuelven una vez finalizada la tarea. En estos planes se incluyen antecedentes, diagnóstico, proyección o prospectiva y formulación de propuestas y acciones (Kuper *et. al*, 2010: s/d). En Latinoamérica, el planeamiento económico y del desarrollo comienza a ocupar un lugar privilegiado alrededor de 1950. Es en este contexto cuando se crea el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). En Argentina, en el año 1946, el gobierno justicialista crea el primer organismo dedicado a la planificación denominado Consejo Nacional de la Posguerra que aprueba el Primer Plan Quinquenal (1947-1951) y el Segundo Plan Quinquenal (1952-1956).

Hacia la década del 70, la planificación comienza a recibir críticas dirigidas principalmente a su relativa eficacia, a sus altos costos, al *gigantismo* y a sus problemas de operatividad. En este contexto, el planeamiento se considera a veces más importante que los propios resultados. Se critica la primacía del Estado y su intervención en las esferas de la vida social (Kuper *et al.*, 2010:

s/d). En 1971, el Instituto de Naciones Unidas para Investigación y Desarrollo Social plantea por primera vez un enfoque integral de planificación que considera aspectos culturales, sociales y territoriales en Latinoamérica. En Argentina, luego del derrocamiento de Perón en 1955, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), organismo que se encarga del diseño del Plan Nacional de Desarrollo (1965-1969), del Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad (1971-1975) y del Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional (1974-1977). Estos planes facilitan la producción de insumos básicos, el desarrollo de proyectos de generación y transporte eléctrico y el mejoramiento de la red vial. El Consejo Federal de Inversiones (CFI) ocupa un lugar de importancia en el desarrollo de la planificación de ese momento. La dictadura de 1976 adopta una actitud ambigua en relación a la planificación. Si bien en este periodo se crea el Ministerio de Planeamiento, transformado luego en Secretaría de Planeamiento, la política económica del periodo no asigna gran importancia a la planificación y, particularmente esta institución, no plasma ninguna iniciativa relevante (Müller, 2011: 5-6).

Hacia 1980, América Latina enfrenta numerosos desequilibrios macroeconómicos y sociales. El accionar del Estado como agente de desarrollo económico es cuestionado, disminuye su tamaño y su competencia y el mercado comienza a adquirir primacía. En este contexto, la planificación comienza a considerarse improcedente. En Argentina, el retorno a la democracia se acompaña de la creación de la Secretaría de Planificación, organismo que elabora los “Lineamientos para una Estrategia de Desarrollo” (1985-1989). En este periodo, el plan constituye una crítica a la industrialización sustitutiva que había regido desde la posguerra hasta mediados de la década del 70. La crisis inflacionaria de 1989 y las profundas reformas que ubican al mercado como principio rector, suponen el ocaso de la planificación como política gubernamental. La Secretaría de Planificación es suprimida, mientras que el CFI subsiste hasta la actualidad, aunque ahora su labor se orienta a la gestión financiera. En la década del 90, se avanza en el estudio de la vinculación Estado-mercado y su posibilidad de coexistencia. Surgen iniciativas destinadas a fomentar el equilibrio entre ambos actores que tienden a un enfoque integral de desarrollo a largo plazo (Müller, 2011: 6-7).

En el siglo XXI, la experiencia acumulada en materia de planificación permite una mejor comprensión sobre los procesos y alcances de la misma. Surgen nuevos paradigmas de planificación que tienen como base conceptual la sostenibilidad, la igualdad ciudadana y la cohesión social. En este contexto, y como contrapartida a la planificación tradicional, aparece el planeamiento estratégico. El mismo propone un proceso más flexible, con recursos asignados en el tiempo y la revisión continua del cumplimiento de los objetivos. Asimismo, supone el establecimiento de instancias de negociación entre los distintos actores intervinientes en el proceso de planificación como forma de garantizar, por medio del consenso, la legitimidad y eficacia del proceso y su implementación.

El consenso se logra también desde lo discursivo, a través de la utilización de términos persuasivos, atractivos y no conflictivos, enunciados de una manera en la cual raramente los actores involucrados podrían estar en desacuerdo. Asimismo, la metodología de talleres participativos facilita la inclusión de actores diversos y constituye el mecanismo más utilizado para legitimar el proceso de planificación (Kuper *et al.*, 2010: s/d). La planificación del siglo XXI se caracteriza entonces por ser participativa y descentralizada, gestionada desde el territorio, con visión a largo plazo, sustentable, centrada en el ciudadano y asociada a la modernización del Estado.

3. El territorio y su vinculación con la participación ciudadana

La noción de participación ciudadana hace referencia al conjunto de prácticas de intervención de la sociedad en la gestión de asuntos públicos en el marco de derechos y obligaciones establecidos por el Estado. En los últimos años, han surgido estudios que incorporan la dimensión espacial al análisis de los procesos participativos. Esta vertiente de estudio considera la naturaleza territorial de los procesos de participación ciudadana y, partiendo de una concepción integral de desarrollo, valoriza la articulación de los actores locales como recurso para la producción social del espacio (Rofman, 2016: 11-13).

El concepto de territorio hace referencia no sólo a un hecho físico, sino también a una construcción social resultado de la interacción entre el espacio y la sociedad. En otras palabras, el territorio representa la materialización de la interacción sociedad-naturaleza. No hace referencia a una zona geográfica o político-administrativa sino a la conjunción de redes sociales, productivas y económicas: procesos que construyen sentido de pertenencia a un espacio determinado. La construcción social del espacio supone un proceso dialéctico: por un lado, las sociedades producen y reproducen representaciones sociales espaciales y, por otra, estas representaciones sociales se plasman simbólicamente y materialmente en el espacio. Es decir, el territorio es un espacio transformado por la acción social y que, al mismo tiempo, establece las condiciones para la misma. Se trata de territorios atravesados por lógicas globales, regionales y locales que actúan en forma paralela y generan espacios multi-escalares (Rofman, 2016: 13 y Fornessi, 2020: 62). El territorio debe ser también estudiado en su historicidad. En este sentido, constituye un espacio híbrido que condensa dinámicas temporales del presente y del pasado y que se encuentra en permanente construcción, donde los actores dejan sus huellas y donde surgen nuevos procesos territoriales. Asimismo, el territorio posee una dimensión identitaria resultado de su interacción con la sociedad local que se vincula material y simbólicamente con él (Fornessi, 2020: 64- 65).

El territorio es, entonces, una conjunción de vínculos sociales con intereses diversos que se despliegan en el espacio en distintas escalas temporales y generan dinámicas de conflicto, poder, resistencia y acción contra-hegemónica. La territorialización constituye un proceso que trasciende las características naturales del territorio y refleja las dinámicas de comunicación, conflicto, intercambio y cooperación (Fornessi, 2020: 64- 65). Desde esta perspectiva, el estudio de la participación ciudadana exige un análisis desde la territorialidad considerando que los procesos de construcción social y política del espacio son también consecuencia de las políticas públicas y de la participación de los actores (Rofman, 2016: 21).

4. El Plan Estratégico de Alta Montaña (PEAM)

Desde inicios del siglo XXI a la fecha se han llevado a cabo cuatro planes de desarrollo turístico provincial en Mendoza: TURPLAN I (2000-2005), TURPLAN II (2007-2011), TURPLAN Bicentenario (2010-2011) y Plan de Turismo 2024 (2014-2024). Cada uno de estos planes corresponde a una gestión sucesiva del gobierno provincial (Navarro, 2020: 31-33). El Plan Estratégico de Alta Montaña (PEAM) (2018) es el primer plan argentino de desarrollo turístico de la zona cordillerana. Surge como respuesta a la situación de abandono del sector turístico de alta montaña de Mendoza, consecuencia de las escasas iniciativas de desarrollo turístico en la zona.²²

El plan propone el desarrollo turístico sustentable de Polvaredas, Penitentes, Puente del Inca y Las Cuevas. Se excluyen del mismo las comunidades de Cacheuta, Potrerillos y Uspallata que también forman parte del corredor bioceánico. Sus propuestas se orientan a fortalecer el destino Mendoza, proteger el patrimonio cultural y natural y apoyar a las comunidades locales. Fue realizado por un equipo técnico dirigido por el EMETUR (Ente Mendoza de Turismo) y compuesto por un grupo interdisciplinario conformado por el IADIZA-CONICET y la consultora PGI PAS GRUA Internacional de España. Las propuestas del plan se enmarcan dentro de los “Objetivos de Desarrollo Sostenible” de la Organización de las Naciones Unidas y de las acciones establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial provincial.

22 El corredor andino alberga numerosos recursos turísticos patrimoniales: fue el paso utilizado por el Ejército de Los Andes en 1817 y por los colonizadores españoles en la época de la conquista y formó parte del Qhapaq Ñan (Camino del Inca). Asimismo, posee numerosos recursos naturales que lo hacen muy atractivo para los amantes de la naturaleza, el turismo termal y los deportes de aventura tales como senderismo, esquí, *trekking* y escalada. Algunos de esos recursos son las termas de Cacheuta, el dique de Potrerillos, las minas de Paramillos, el centro de esquí Los Penitentes, las casuchas del Rey, el Puente del Inca, el cerro Aconcagua, el Cristo Redentor.



Imagen 1: Circuito turístico de Alta Montaña. Se resalta el circuito turístico de Alta Montaña en color rojo. Fuente: Mendoza Travel (2021).

5. El rol de la participación en el Plan Estratégico de Alta Montaña (PEAM)

5.1. El lugar de la participación en los discursos del documento final

Al analizar los documentos finales del PEAM observamos que todo lo relativo a la participación ocupa un lugar primordial en el discurso. Ya en la formulación de los objetivos, aparece la participación como eje rector del plan. El objetivo del plan es colaborar en la toma de decisiones referida a la planificación turística “...en el marco de los procesos del Plan Provincial Territorial (Ley 8.999/17) y de desarrollo turístico impulsados por el Gobierno de la Provincia...” tomando como eje “...el fortalecimiento institucional del rol del Estado a partir de un sistema de gestión coordinada del territorio con

participación ciudadana proactiva como mecanismo para garantizar el pleno ejercicio de la ciudadanía...” (GM, 2018: 28).

El capítulo 3 del documento final del PEAM está dedicado plenamente a la gobernanza territorial. La participación de todos los actores aparece como eje central del desarrollo turístico en el marco del desarrollo sostenible:

“...Dada la complejidad del tejido de múltiples relaciones de tipo público-privadas que se observa en la montaña, la gobernanza merece ser analizada y practicada en concordancia con el modelo de desarrollo sostenible descrito en los principios mundiales de la Agenda 2030... la Gobernanza resulta una estrategia vital, para sentar las bases para el establecimiento de escenarios de colaboración público-privada para la creación de valor compartido en la gestión de los destinos, favoreciendo el interés colectivo de las comunidades de generar un desarrollo endógeno y sostenible mediante el turismo...” (GM, 2018: 99).

En el segundo apartado del capítulo, se define qué se considera gobernanza territorial en turismo:

“...Es una práctica de gobierno susceptible de medición, que tiene por objeto dirigir eficazmente al sector turismo en los distintos niveles de gobierno, mediante formas de coordinación, colaboración y/o cooperación eficientes, transparentes y sujetas a la rendición de cuentas, que permitan realizar las metas de interés colectivo que comparten las redes de actores que inciden en el sector, con el fin de lograr soluciones y oportunidades, con base en acuerdos sustentados en el reconocimiento de interdependencias y responsabilidades compartidas...” (GM, 2018: 101).

La fuerte intencionalidad desde el discurso de promover la práctica participativa, es notable incluso en la propuesta para crear un comité específico vinculado a la gobernanza que garantice la participación efectiva de todos los actores. Este comité tiene por objetivo:

“...conformar un ámbito de deliberación y resolución de las políticas a llevar adelante en el sector, para alcanzar los objetivos propuestos, que funcione con un marco normativo que le garantice vinculación jurídica y continuidad. Estará conformado por integrantes del sector público y privado...” (GM: 2018: 105).

Con la creación de este comité se espera garantizar la participación efectiva del sector público y privado a través de una metodología de trabajo que incluya 16 participantes que representen a diversos sectores vinculados al desarrollo turístico de la zona.

En el capítulo 5, se resalta el lugar que se le otorga a la participación en la gestión del turismo:

“...De todos los sectores debe emerger la intención colectiva de desarrollar la Alta Montaña como una posibilidad de crecimiento imposter-gable para Mendoza, que acarreará beneficios para cada uno de los protagonistas y sus esferas. La participación de los diversos actores resulta fundamental y no se reduce solamente a conocer los lineamientos del Plan. Es necesaria la previsión de espacios emergentes de comunicación que faciliten formar, tener y tomar parte en los procesos decisionales. En otras palabras, se trata de involucrar, de fomentar la toma de decisiones a partir de la experiencia de sus propios integrantes, de favorecer la integración entre los objetivos institucionales y los individuales, de contar con ellos como recurso estratégico...” (GM, 2018: 148).

Luego se hace referencia a las instancias de participación en el diseño del plan las que, de acuerdo a lo expresado en el plan, se llevaron a cabo en tres niveles diferentes: información (utilizada para elaborar el diagnóstico), opinión (incorporación de sugerencias de los involucrados) y toma de decisiones (supone el nivel superior de participación y queda en manos del sector público y privado):

“...A partir de esto, se desarrolla una planificación prospectiva, entendiendo que la participación es una oportunidad para la producción colectiva y apelando a la generación de compromisos recíprocos entre los integrantes, las organizaciones y la sociedad. Se diseñan las futuras alternativas a partir de instancias colectivas de producción del conocimiento, tanto en lo referido al análisis de la situación actual como a la formulación de las alternativas para su transformación...” (GM, 2018: 149).

Asimismo, en diversas partes del documento final, se busca destacar el acuerdo de la comunidad local con las propuestas desarrolladas en el plan. Por ejemplo, en el capítulo 3, cuando se exponen los objetivos de desarrollo sos-

tenible, se resalta que tanto estos objetivos como sus metas concuerdan con la visión de la comunidad local (GM, 2018: 120).

Advertimos entonces que, por una parte, los conceptos territorio, participación ciudadana, gobernanza, interés colectivo, comunidad, etc. ocupan un lugar de gran importancia a nivel discursivo en los documentos finales del plan y, por otra, que el saber experto es el que ha definido qué es participación y gobernanza desde lo teórico y operativo.

5.2. El lugar de la participación en el proceso de formulación del plan

La participación se evidencia y se refleja no sólo a nivel discursivo sino también en la práctica. En este sentido, la mayoría de los planes llevan a cabo instancias de participación en las que se invita a formar parte a diversos actores involucrados en la actividad turística. Al analizar los documentos del PEAM, observamos que las instancias de participación se efectuaron para elaborar una matriz de jerarquización de problemas que formó parte del diagnóstico del plan. Asimismo, el documento que describe las estrategias elaboradas en torno al producto-clúster hace referencia a visitas a los poblados y entrevistas con agentes clave del destino (operadores de actividades, hoteleros, agencias de viajes, etc.). No brinda mayor información ni detalles sobre esta instancia. No detectamos otras instancias de participación en los documentos analizados, por lo que estimamos que la ejecución de las mismas se limitó sólo a la etapa de diagnóstico.

Los dos talleres participativos se realizaron para diseñar la Matriz de Jerarquización de Problemas. El primer taller abordó las principales problemáticas del territorio de estudio a través de entrevistas a los pobladores locales. Se elaboró una grilla en la que se resumen los problemas detectados y se los jerarquiza en función de su importancia relativa. En el documento se destaca la notable asistencia de pobladores en “cantidad y calidad” a los talleres participativos. No se detalla el número de participantes, tampoco se describen características de los mismos como rango etario, ocupación, etc., ni se adjuntan imágenes. En el segundo taller se trabajó sobre la demanda turística actual y

potencial. En este punto se resalta que, afortunadamente, los segmentos de visitantes con los que los pobladores desean trabajar coinciden con la visión estratégica elaborada por los equipos técnicos.

Aquí puede observarse cómo, por una parte, en el proceso de planificación existe un pre-diagnóstico previo a los talleres participativos en el que se establecen ciertos lineamientos que se esperan seguir en el plan en etapas posteriores y en cuya delimitación ocupan un lugar fundamental el saber experto y los organismos de gobierno (Kuper *et al.*, 2010: s/d) y, por otra, en ciertas ocasiones la participación se utiliza para legitimar una política de desarrollo turístico que ya ha sido previamente planteada por los equipos técnicos.

En la intervención del saber experto y de los organismos de gobierno se observa también el planteamiento de los objetivos y estrategias propuestos a partir del diagnóstico. En este sentido, observamos que ciertas estrategias, acciones y propuestas definidas por el equipo técnico del PEAM se encuentran desterritorializadas, es decir, desvinculadas de la identidad y del territorio. Con respecto a este punto, un guía de montaña de la zona expresaba:

“...Suponer a Polvaredas como destino dirigido a “los Creadores” o que el destino Puente del Inca fuese para un segmento de “Pensadores” es realmente no haber siquiera dormido una noche de temporal invernal en la Alta Montaña. Dedicar solo un párrafo a las aguas termales que fueron ícono de Mendoza y Argentina ante el mundo y que siguen esperando una reapertura que significaría reactivación todo el año de 2.000 alojamientos ociosos y su natural derrame en gastronomía, servicios, artesanías, etc. es un grave error conceptual...”.

El síntesis, observamos que, a excepción de la etapa de diagnóstico, el resto de las etapas del proceso de planificación (pre-diagnóstico, objetivos, estrategias, proyectos, acciones, etc.) han sido formuladas por el saber experto quien ha determinado qué camino debe tomar el desarrollo turístico en la zona.

5.3. Las comunidades de Alta Montaña no incluidas en el PEAM

En este apartado nos interesa hacer referencia a las villas cordilleranas que no fueron incluidas en el PEAM: Uspallata, Potrerillos y Cacheuta. Paradójicamente, el fuerte discurso en torno a la participación con impronta territorial se contradice con la decisión, llevada a cabo en el marco del PEAM, de excluir a estas comunidades del proceso de planificación. Se trata de comunidades que desde el punto de vista territorial comparten características físicas e identitarias con el resto de los poblados cordilleranos y forman parte del circuito turístico de Alta Montaña.

Desde el punto de vista histórico, el actual corredor bioceánico fue parte del camino del Inca (Qhapaq Ñan), paso obligado de arrieros que en la época colonial se trasladaban desde Mendoza a Chile y sitio utilizado por el Ejército de Los Andes en el ámbito de la Campaña Libertadora de 1817. Constituyen espacios que, hasta finales del siglo XIX, permanecieron aislados y marginados económicamente como consecuencia de la escasez de medios de transporte, siendo ocasionalmente transitados por arrieros. La llegada del Ferrocarril Transandino tuvo un fuerte impacto en el espacio transformando estos lugares en sitios de actividad económica, social y cultural y favoreciendo la aparición de poblados en torno a las estaciones ferroviarias. El turismo se transformó en una de las actividades económicas más importantes de la zona; se comenzó con la instalación de equipamiento e instalaciones y se construyeron los hoteles termales de Puente del Inca y Cacheuta (Lacoste, 2013: 218). En la década del 50 se instalaron los primeros asentamientos militares en Uspallata: hecho que produjo un balance en la distribución de la población de la zona. Actualmente, la villa posee una acción colectiva fuerte y organizada que se hizo notar ante la posible activación de la mina San Jorge. Este hecho generó una importante participación social de los habitantes en pos de defender sus derechos y su territorio, que influyó notoriamente en el rechazo del proyecto por parte de la legislatura provincial (Wagner, 2012: 207). Potrerillos, por su parte, re-localizó su asentamiento original a un nuevo espacio geográfico en el año 2001 como consecuencia de la construcción del dique homónimo. Asimismo, con la inauguración de esta obra, quedó cortada la Ruta Nacional 7 a la altura de Cacheuta y se habilitó una variante por Luján

de Cuyo. En este contexto, Potrerillos comenzó un marcado crecimiento turístico aprovechando sus cualidades recreativas y paisajísticas. Cacheuta, por el contrario, fue separada de la ruta 7 y alejada del circuito de Alta Montaña. Esta situación se mantuvo hasta el año 2018 cuando se inauguró el nuevo tramo que conecta Cacheuta con Potrerillos a través de la RP 82, obra que permitió al primer poblado volver a integrar el tradicional circuito de Alta Montaña (Valpreda *et al.*, 2002: s/d y Ulloa *et al.*, 2004: s/d).

Estas villas cordilleranas conforman redes territoriales sociales, productivas y económicas, por lo que toda acción que se lleve a cabo en el corredor les afecta notablemente. En relación a este tema, un poblador del corredor, expresó:

“...Básicamente no hubo consulta con ninguno; hubo reuniones para presentarnos el plan pero no hubo un periodo de interconsulta con los principales actores... Es una declaración de intenciones... fue directamente mirar, decir en esta villa hacemos esto, en esta villa hacemos esto otro, le cambiamos el nombre a la zona... aunque no se incorpore Uspallata todo lo que se haga en el corredor, Uspallata es la capital del corredor, la capital natural digamos...el corazón de este corredor es Uspallata; entonces todo lo que se decida hacer en Alta Montaña obviamente que nos impacta...”

Otro poblador, al ser consultado sobre las razones por las que no fueron incluidas algunas villas cordilleranas, dijo:

“... la comunidad de Uspallata y Alta Montaña es muy participativa, siempre se inmiscuye en temas de proyectos, temas legales, políticos: está muy empapada. Por eso es que es tan aguerrida también: porque tiene verdades para refutar algunas supuestas verdades. Así que, bueno, en principio tengo para decirte que no fue tan así: que sabemos del tema, que estuvimos trabajándolo... No creo que la palabra sea *consenso social* lo que tuvo este plan, así que creo que esta bueno exponerlo... Creo que se pueden extraer errores para no cometerlos o por lo menos para plantear por qué la sociedad le dice no a determinado proyecto. Esto tiene que ver un poco con el consenso: cuando no hay participación no hay aval, y cuando no hay aval y vos querés avanzar casi de una forma autoritaria se rompen esos proyectos. Es todo un trabajo

que lleva tiempo, que hay que generar participación, que se necesitan buenos moderadores, poco autoritarios...”

En el mismo orden de ideas, un guía de montaña sostuvo:

“...la población ha tenido una participación sólo de reparto en esta “puesta en escena” del PEAM; tan solo dos talleres de validación ocurridos en junio en Penitentes y Mendoza. Antes se realizaron algunas reuniones locales con tratamiento de poca profundidad de lo que compete al desarrollo... sin rumbo coherente, sin participación real, con mínima gestión desde el territorio...”

Advertimos, entonces, que a nivel discursivo se manifiesta la importancia de la participación, del consenso y de la inclusión del territorio en el plan de desarrollo turístico, pero en la práctica se excluye a pobladores locales de varias villas cordilleranas: actores fundamentales en el desarrollo turístico territorial del área y a los que, además, toda acción que se lleve a cabo en Alta Montaña les impacta considerablemente.

Conclusiones

El análisis realizado en este trabajo permite reflexionar sobre el real alcance de la participación con impacto territorial en el proceso de planificación turística en Alta Montaña. Sin dudas la participación resulta fundamental como espacio de interacción entre los actores involucrados en el desarrollo turístico, brindándoles a estos últimos la oportunidad de conocer y formar parte de la gestión turística de un destino, siendo esta característica la principal diferencia entre la planificación participativa y la tradicional, más burocrática y verticalista.

En el caso del PEAM, observamos en el documento final una fuerte intencionalidad desde el discurso de promover la práctica participativa. En el proceso de formulación del plan, la participación facilitó el diagnóstico de problemas relativos al desarrollo de la actividad turística y fue de gran importancia para identificar los segmentos de demanda. Sin embargo, es posible advertir que

mientras el concepto de *territorio* y el de *participación* ocupan un lugar de gran importancia a nivel discursivo en los documentos finales del plan, su peso en la práctica es mucho menor, limitándose sólo a escasas instancias participativas llevadas a cabo durante el proceso de diagnóstico. Asimismo, el fuerte discurso en torno a la participación y al desarrollo turístico con impronta territorial se contradice con decisiones llevadas a cabo en el marco del PEAM, como la exclusión de las comunidades de Uspallata, Cacheuta y Potrerillos del proceso de planificación, actores fundamentales en el desarrollo turístico territorial del área.

En vinculación con lo anterior, observamos que el saber experto prima en la mayor parte de las etapas del proceso de planificación (pre-diagnóstico, objetivos, estrategias, proyectos, acciones) orientando el desarrollo turístico de la zona. Notamos que, en algunos casos, las instancias participativas llevadas a cabo durante el diagnóstico se utilizan, en parte, para legitimar políticas que ya han sido planteadas previamente. De la misma manera, y como consecuencia de limitar las instancias participativas sólo a la etapa de diagnóstico, advertimos que ciertas estrategias, acciones y propuestas desarrolladas por el equipo técnico se encuentran desterritorializadas.

Observamos, de esta forma, que en el caso estudiado el saber experto continúa teniendo un papel primordial en todo el proceso de planificación pero que este rol se *suaviza* en los documentos finales bajo la inclusión en el discurso de los conceptos de *participación*, *territorio*, *identidad* y *gobernanza*. En este sentido, es posible sostener que muchas de las prácticas utilizadas en la planificación tradicional priman aún en la planificación estratégica participativa y que, desde lo operativo, es necesario repensar la manera en que se implementan las instancias participativas para lograr una real planificación desde el territorio.

Referencias bibliográficas

- FORNESSI, Román (2020): *La dimensión simbólico-identitaria del desarrollo territorial*. Revista del Departamento de Geografía FFyH, Universidad Nacional de Córdoba, pp.58-81.
- GM GOBIERNO DE MENDOZA (2018): *Plan Estratégico de Alta Montaña. Corredor Bioceánico-Ruta Nacional 7. Mendoza-Argentina*. Mendoza, Mendoza Gobierno.
- KUPER, Diego; RAMÍREZ, Lucas y TRONCOSO, Claudia (2010): *Política turística y planificación: ¿de las estrategias centralizadas a las estrategias participativas?* Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. XIV, 331.
- LACOSTE, Pablo (2013): *El ferrocarril Trasandino y el desarrollo de los Andes Centrales argentinos-chilenos 1872-2013*. Santiago de Chile, Editorial IDEA.
- MENDOZA TRAVEL (2021): www.mendozatravel.com
- MÜLLER, Alberto (2011): *La (no) planificación en la Argentina de los 90' y los 2000': apuntes para una historia y posibles lecciones para el futuro*. Revista Realidad Económica, N° 260, pp.1-27.
- NAVARRO DRAZICH, Diego (2020): *Los planes provinciales de turismo de Mendoza (2000-2024)*. En: Navarro Drazich, Diego (comp.) "Planificación turística I: Formulación. Reflexiones desde el oeste argentino. Mendoza, Universidad del Aconcagua, pp.31-56.
- ROFMAN, Adriana (comp.) (2016): *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Buenos Aires, Editorial UNGS.
- ULLOA, Laura, RUIZ DE LONGO, Lidia, MANONI, Flavia, BENEDETTO, Andrea, SANCHO, Jimena, LAVAYEN, Carina (2004): *Impacto socioeconómico y cultural de la relocalización de los habitantes de la Villa de Potrerillos, a partir de la construcción del Dique Potrerillos*. VI Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- VALPREDA, Claudia y ELISSONDE, Arturo (2002): *Impacto del Dique Potrerillos en la dinámica territorial del Noroeste de Mendoza*. Revista Proyección N°2, Facultad de Filosofía y Letras Universidad Nacional de Cuyo, Vol. I, 2.
- WAGNER, Lucrecia (2012): *Uspallata: ecos sociales de la megaminería en un valle andino*. Claroscuro Revista del Centro de Estudios sobre Diversidad Cultural. Vol. XI, pp.191-215.

Evaluación de las acciones a corto plazo del *Plan de Desarrollo Turístico Malargüe 2020*

Romina Emilce Lascano²³

1. Introducción

El Plan de Desarrollo Turístico Malargüe 2020 fue presentado en septiembre de 2010. La ejecución de las acciones a corto plazo tenía como prescripción el período 2010-2011. Hasta el momento no se ha realizado una evaluación de dichas acciones. Resulta menester la evaluación porque es parte de todo proceso de planificación turística: permite reconocer en qué medida el plan ha logrado cumplir con sus objetivos y brinda la posibilidad de modificar las acciones y reorientarlas para lograr el fin propuesto.

Así, se plantea como objetivo general: Evaluar las acciones a corto plazo del Plan de Desarrollo Turístico Malargüe 2020 (PDTM 2020). Y como objetivos específicos: 1. Caracterizar los conceptos de planificación turística y evaluación de un plan turístico y describir la historia y metodología empleada en el PDTM 2020; 2. Construir una herramienta de evaluación útil para el desarrollo progresivo del PDTM 2020; 3. Evaluar las acciones propuestas sobre oferta turística, capacidad local de la gestión turística, promoción y comercialización e inversión y realizar una interpretación de los resultados de la eva-

²³ Este capítulo tiene base en la tesis de grado de la Lic. Romina Emilce Lascano denominada “Evaluación de las acciones a corto plazo del Plan de Desarrollo Turístico de Malargüe” (72 páginas), dirigida por el Dr. Diego Navarro-Drazich, aprobada en 2013 en el marco de la Licenciatura en Turismo de la Universidad del Aconcagua y galardonada con la distinción “Tesina destacada” por la Facultad de Ciencias Sociales y Administrativas de esa universidad en 2014.

luación de las acciones vistas en el PDTM 2020; y 4. Proponer sugerencias de orden práctico para el Municipio de Malargüe.

La evaluación del Plan de Desarrollo Turístico Malargüe 2020 representa un aporte a la planificación turística dado que permite comparar el estado actual de las acciones con el estado previsto de las mismas. Es decir, se intenta reconocer, en qué medida, el plan ha logrado cumplir con sus objetivos y si posee la capacidad para alcanzarlos. Es oportuna, dado que la ejecución de las acciones a corto plazo tenía como prescripción el período 2010-2011, es decir que ya deberían haber sido cumplimentadas. A la vez los dirigentes de la actividad privada tienen voluntad de participar en la evaluación del plan turístico. Su originalidad radica en el valor que adquiere la evaluación de un plan turístico, en un contexto político-administrativo que pocas veces realiza juicios de valor en cuanto a su gestión. El fin es proporcionar información útil para la toma de decisiones. Tal información permite, en primer lugar, considerar los resultados positivos para mantenerlos y optimizarlos. En segundo lugar, determinar cuáles son las falencias existentes y realizar una propuesta de trabajo, a partir de las evidencias sobre aquellos campos de actuación más deficientes, a fin de mejorar la gestión turística.

En este sentido, es conveniente capitalizar los aprendizajes obtenidos para considerarlos en el resto del plan. Este trabajo, además de beneficiar a los miembros de la comunidad, a las empresas privadas actuales y potenciales así como al sector público del municipio, podrá servir de guía para el desarrollo turístico de otras comunidades en situaciones similares.

2. Planificación turística municipal

La planificación turística es definida por Acerenza como “el proceso destinado a determinar los objetivos generales del desarrollo, las políticas y estrategias que guiarán los aspectos relativos a las inversiones, el uso y el ordenamiento de los recursos utilizables con este fin” (2006: 71).

El hecho de planificar la actividad turística exige la fijación de una política turística; ésta es “el conjunto de decisiones en materia turística que, integradas armónicamente en el contexto de la política nacional de desarrollo (sostenible), orientan la conducción del sector y norman las acciones por seguir, las cuales se traducen en planes y programas de desarrollo sectorial” (Acerenza, 2006: 15). La materialización de la política turística se traduce en un plan estratégico. En dicho plan se determinan las políticas y estrategias a emplearse para la consecución de los objetivos establecidos, así como también el uso y ordenamiento de los recursos turísticos existentes.

Los primeros ejercicios de planificación turística formal tuvieron sus inicios en Francia en la década del 40 cuando este país elaboró su primer plan de desarrollo turístico. El proceso de planificación posteriormente se expandió a otros países europeos, con miras a fortalecer su desarrollo turístico. Comenzados los años 60, arribó al continente americano. Precisamente México fue el pionero en planificar turísticamente y casi simultáneamente se suma la República Argentina, con la creación de su propio plan turístico (Acerenza, 2006: 35-45).

En los 90 en Argentina se produce un cambio de paradigma en términos de gestión pública y la reforma de la Constitución Nacional transfiere derechos y obligaciones a las provincias. A partir de ese momento el Estado Nacional reduce su rol hegemónico y delega a los municipios la capacidad de regir muchas de sus funciones. Es entonces cuando las municipalidades empiezan a asumir responsabilidades en lo referido a la salud, educación, vivienda y políticas sociales, así como al desarrollo de su economía. En este sentido, el turismo adquiere una importancia relevante para reactivar la economía local. Cada municipio debe responder a la demanda poniendo en valor sus atractivos naturales y culturales. Es en ese momento cuando la planificación municipal del turismo se torna relevante a la hora de potenciar los efectos positivos y contrarrestar los negativos.

Destaca Mantero que es necesario atender la articulación e integración entre el sector público, el sector privado y el sector social; esto es, la interacción de los tres sectores, en procura de consensuar diversas opiniones que coadyuven al logro del desarrollo turístico que favorezca a todos (2002: 128-129).

Para concretar de manera eficaz las acciones que le competen, el municipio requiere de una planificación: proceso en el que la redacción de un plan turístico se convierte en elemento clave. Definido por Acerenza, el plan municipal de turismo es un “documento escrito en el cual se especifican los objetivos generales que pretenden alcanzarse con el desarrollo del turismo, la estrategia que se empleará para la consecución de los mismos y se describe en forma pormenorizada y completa las distintas acciones que se llevarán a cabo para ese fin” (2008: 55). Además, en el plan se determina de qué modo se tratarán los recursos, el plazo para la ejecución de las acciones y se asignan responsabilidades. Este plan suele ser elaborado por la dirección municipal de turismo y debe cumplir con una serie de etapas; éstas son (Acerenza, 2008: 55-63):

Etapas 1: Diagnóstico de la situación actual del turismo.

Etapas 2: Fijación de los objetivos y las estrategias del plan.

Etapas 3: Formulación de los programas de acción.

Etapas 4: Preparación del documento final del plan.

Etapas 5: Programación e implementación de las acciones.

Por último, cabe aclarar que todas las acciones programadas y ejecutadas deben tener un control y una evaluación de los resultados, para determinar en qué medida se ha cumplido con los objetivos previstos (Acerenza, 2008: 63).

Una de las ventajas de la planificación municipal es que el municipio se presenta como un espacio que permite la participación social, mediante el intercambio de ideas, y gracias a ello se pueden establecer cuáles son las acciones que deben desempeñarse para lograr el desarrollo sostenible del turismo (Benseny, 2005).

Además, de acuerdo con lo expresado por Bosch y Simonelli, el municipio es un ámbito que permite consensuar las ideas mediante el diálogo entre las autoridades y la comunidad local (2003: 34-36).

Gracias a los beneficios económicos que proporciona la explotación del turismo, éste ha adquirido mayor importancia en los municipios. Dichos beneficios se manifiestan en la generación de empleos e ingresos para la población, resultado del efecto multiplicador del gasto turístico en la economía local.

Ello no sólo contribuye a mejorar la calidad de vida de los residentes sino que también posibilita el aumento del tesoro público (Acerenza, 2008: 33).

El hecho de planificar requiere de un uso racional del espacio y evitar la degradación de sus atractivos naturales y humanos. Como primera instancia, es importante reconocer los atractivos con los que cuenta un territorio y adoptar un instrumento de medición del inventario turístico que es un elemento que guía a las localidades para identificar el potencial turístico. En este proceso, toma una gran relevancia el establecimiento de objetivos, tanto general, que abarca el contenido y fin del trabajo, como particulares, que determinan el cómo conducir las acciones para el logro del cometido (Alonso Marbán y otros, 2011).

3. Evaluación de la planificación turística

Toma un protagonismo clave en el proceso de planificación turística la evaluación, que es la “indagación y valoración continua de la planificación, la ejecución y la finalización de un programa social con el fin de alimentar y mejorar su gestión” (UNESCO-SIEMPRO, 1999: 51). En aquellos proyectos que están en curso o que ya han finalizado, es oportuna la evaluación *ex post*, en contraste con la *ex ante* que se realiza previo al comienzo del proyecto y busca brindar criterios racionales para una decisión cualitativa como, por ejemplo, si se justifica implementar el proyecto o no. Si el proyecto está en curso lo importante es identificar si el mismo debe continuar su implementación o, por el contrario, ser descartado y/o ser modificado. En proyectos finalizados se evalúa si la experiencia ha sido satisfactoria, es decir, si los beneficios superan los costos que implica la ejecución del proyecto; lo cual representa un precedente para implementarse en proyectos futuros o no (Cohen y Franco, 1992: 109-112).

La evaluación toma un rol protagónico a la hora de medir los resultados obtenidos.

Al momento de evaluar se formulan y responden preguntas relacionadas con los programas previstos en la planificación, ejecución y finalización. Ello requiere de una recolección, ordenamiento, procesamiento, análisis e interpretación de los datos obtenidos. El asunto no termina allí, puesto que la evaluación necesita la elaboración de juicios valorativos por parte del evaluador y de la toma de decisiones por parte de la autoridad pertinente.

Como manifestamos anteriormente, el fin de evaluar consiste en retroalimentar la gestión del programa social. Asimismo, otorga información con respecto a la consistencia de la planificación del programa social, la viabilidad y sustentabilidad de las acciones propuestas, el cumplimiento de las acciones del programa según el cronograma y la inversión prevista, la eficacia, eficiencia y calidad de los resultados, entre otros objetivos (UNESCO-SIEMPRO, 1999: 55-56).

Es indispensable evaluar las acciones ejecutadas, analizándolas y corrigiéndolas, si se requiere.

A modo de estado del arte, remitimos al trabajo “Efectos del Plan de Desarrollo turístico de Mendoza 2000-2005”, como único referente accesible sobre la evaluación de un Plan Turístico (ver el primer capítulo de este libro).

4. Caracterización del PDTM 2020

En el segundo semestre del 2008, el sector público municipal (Ejecutivo municipal, Secretaría de Desarrollo Económico, Dirección Municipal de Turismo) promovió la realización del PDTM 2020: documento para el desarrollo sustentable del turismo en el departamento (PDTM, 2010). Tomó como base al “Plan Estratégico Malargüe 2020” (PEM, 2010), particularmente el programa de “Fortalecimiento del Plan Departamental de Desarrollo Turístico”. El PDTM 2020 también tomó como referencia al “Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable Argentina 2016” (PFETS, 2004), formulado en el 2004 por la entonces Secretaría de Turismo de la Nación y, en el plano provincial, al Plan de Desarrollo Turístico provincial TURPLAN I (2000) y

TURPLAN II (2007), impulsado por el Ministerio de Turismo y Cultura de la Provincia de Mendoza. De este modo, la propuesta local se enmarcó en los lineamientos de la provincia y la Nación.

El plan es el resultado de un intercambio de ideas entre diferentes actores vinculados directa e indirectamente con la actividad turística departamental. En la elaboración del documento participaron tanto representantes del sector público como privado. Se celebraron talleres coordinados por un equipo técnico.

Se definieron cuatro campos de actuación correspondientes a temas o áreas de mayor interés y habitualmente presentes en documentos de este tipo. Los campos son: Oferta Turística, Capacidad Local de Gestión Turística, Inversiones, y Promoción y Comercialización. Para cada uno se definen programas orientados al desarrollo sustentable del turismo en Malargüe.

El PDTM 2020 se presentó en septiembre del año 2010, durante los festejos por el Día Mundial del Turismo. Consiste en un documento escrito de 92 páginas, estructurado en dos capítulos y acompañado de un CD. El primer capítulo, denominado “Antecedentes y diagnóstico” se desarrolla en cinco puntos: Marco político e institucional, Objetivos “Plan de Desarrollo Turístico Malargüe 2020”, Campos de actuación, Proceso de formulación del Plan, y Caracterización del destino Malargüe. El segundo capítulo, “Participación y propuesta al 2020”, desarrollado en tres puntos: El proceso de planificación, Talleres participativos, y Situación futura del destino.

El documento ahonda en la relevancia de planificar el turismo en relación con el uso y ordenamiento del suelo, así como considera al turismo como un factor de reactivación de la economía local. En este sentido, la articulación e integración entre el sector público, privado y social toma protagonismo, con el fin de consensuar opiniones y favorecer los intereses de los afectados. A su vez, se hace hincapié en la planificación municipal dado que son los hombres que habitan su propio territorio quienes mejor conocen sus potencialidades y limitaciones. Asimismo, se aborda el proceso de evaluación de un plan turístico en tanto acción metodológica primordial para incrementar beneficios y contrarrestar efectos negativos.

5. Metodología de evaluación

Entre las herramientas para efectuar la evaluación de un programa social se opta por la evaluación de finalización, en contraposición con la evaluación de la planificación (ex ante) y de la ejecución (monitoreo, diagnóstica o desde la perspectiva de los beneficiarios). Tal elección se justifica en que el PDTM 2020 fue presentado en el año 2010 y las acciones a ejecutar para el corto plazo cumplieron su año de prescripción previsto para el período 2010-2011.

La evaluación de la finalización del programa indaga y valora los resultados finales e impactos. Su propósito radica en reconocer en qué medida la inversión social fue eficaz y eficiente y qué repercusiones tuvo en la población beneficiaria. Los instrumentos que considera la evaluación de la finalización de un programa social son dos (UNESCO-SIEMPRO, 1999: 52): evaluación final de resultados y/o evaluación de impacto.

La diferencia en la elección de una evaluación de resultados o de una evaluación de impacto radica en que la primera valora el desempeño final de los objetivos propuestos en el programa en cuanto a su efectividad, eficacia y eficiencia. En cambio, una evaluación de impacto identifica y explica qué variaciones se produjeron en el valor inicial de los indicadores del programa. (UNESCO-SIEMPRO, 1999: 73). Dada las características del plan, la evaluación de resultado es la que mejor se adecúa al caso presente.

Las evaluaciones de programas sociales requieren desarrollar cinco momentos metodológicos, correspondientes al periodo de tiempo en el que se enfatiza un aspecto específico de la evaluación del programa (UNESCO-SIEMPRO, 1999: 63-64):

PRIMER MOMENTO · DISEÑO DE LA EVALUACIÓN: Se determina qué, cuándo y cómo se evaluará. Se formulan preguntas sobre lo que se desea conocer, se construyen indicadores de medición, se buscan fuentes, entre otros pasos.

SEGUNDO MOMENTO · RELEVAMIENTO DE LA INFORMACIÓN: Es el momento en el cuál la información es recolectada por el evaluador con técnicas instrumentales cuantitativas y/o cualitativas, según sea el caso.

TERCER MOMENTO · ORDENAMIENTO Y PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN: Es en este momento cuando se ordenan y sistematizan los datos recolectados con el fin de analizarlos a fin de tomar las decisiones pertinentes.

CUARTO MOMENTO · ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN: Aquí el evaluador describe, explica y compara, entre otras actividades, los datos recolectados.

QUINTO MOMENTO · VALORACIÓN Y TOMA DE DECISIONES: Es el momento central, en el que los evaluadores realizan juicios valorativos que sirvan para la toma de decisiones que garanticen una mejoría en la planificación y/o ejecución del programa social. Conjuntamente, es importante formular informes con conclusiones y proponer recomendaciones.

Para saber si se alcanzaron las metas previstas, se construyen matrices para cada campo de actuación que ayudan a ordenar los datos, cuantificar y cualificar los resultados. Las matrices están constituidas por cinco columnas:

1. acción: indica el tema central propuesto;
2. indicadores: cuantifica y cualifica los resultados;
3. unidad de análisis: señala los elementos objeto del estudio;
4. fuente de información: revela la procedencia de los datos;
5. instrumentos/técnicas: especifica el modo de recolectar la información pertinente.

Matriz de la oferta turística				
ACCIÓN	INDICADORES	UNIDAD DE ANÁLISIS	FUENTE DE INFORMACIÓN	INSTRUMENTOS/ TÉCNICAS
2.1.1. Turismo científico y cultural.	1. Cantidad de nuevos espacios y atractivos culturales y científicos.	- Nuevos atractivos científicos. - Nuevos atractivos culturales. - Espacios científicos. - Espacios culturales.	• Documental.	• Revisión documental.
			• Funcionarios públicos.	• Entrevista personal.
2.1.2. Sendero del conocimiento.	1. Cantidad de paradas en atractivos actuales. 2. Cantidad de paradas en atractivos potenciales. 3. Cantidad de señales.	- Paradas en atractivos actuales. - Paradas en atractivos potenciales. - Señalización	• Documental.	• Revisión documental.
			• Funcionarios públicos.	• Entrevista personal.
2.1.3. Sitios de interés histórico patrimonial.	1. Cantidad de sitios de interés histórico patrimonial puestos en valor.	• Sitios de interés histórico patrimonial.	• Documental	• Revisión documental
			• Funcionarios públicos.	• Entrevista personal.
			• Relevamiento.	• Observación directa.

2.1.4. Planificación regional.	1. Cantidad de corredores, circuitos y senderos planificados con el Mendosur. 2. Cantidad de corredores, circuitos y senderos planificados con el Norte Neuquino. 3. Cantidad de corredores, circuitos y senderos planificados con la VII Región de Chile.	• Corredores, circuitos y senderos en el Mendosur. • Corredores, circuitos y senderos en el Norte neuquino. • Corredores, circuitos y senderos en la VII Región de Chile.	• Documental.	• Revisión documental.
			• Funcionarios públicos.	• Entrevista personal.
2.1.5. Senderos de interpretación.	1. Cantidad de senderos de interpretación en áreas próximas a los atractivos. 2. Cantidad de señalización indicativa/descriptiva.	• Senderos de interpretación. • Señalización.	• Documental.	• Revisión documental.
			• Funcionarios públicos.	• Entrevista personal.
2.1.6. Gastronomía.	1. Cantidad de documentos de gastronomía típica recopilados.	• Documentos de gastronomía típica.	• Funcionarios públicos. • Miembros de la actividad privada.	• Entrevista personal.
2.1.7. Normas de calidad.	1. Percepción acerca de la aplicación de normas de calidad en la prestación de servicios.	• Normas de calidad en la prestación de servicios.	• Miembros de la actividad privada.	• Entrevista personal.
2.1.8. Plan operativo anual de capacitación.	1. Percepción de la elaboración intersectorial del plan operativo anual de capacitación.	• Plan operativo anual de capacitación.	• Miembros de la actividad privada.	• Entrevista personal.

2.1.9. Rutas provinciales.	1. Cantidad de obras de mejoramiento en las rutas provinciales. 2. Tipología de obras de mejoramiento en las rutas provinciales.	• Ruta provincial 222. • Ruta provincial 184. • Ruta provincial 186.	• Funcionarios públicos.	• Entrevista personal.
2.1.10. Ruta Nacional.	1. Cantidad de obras de mejoramiento en la ruta nacional. 2. Tipología de obras de mejoramiento en la ruta nacional.	• Ruta nacional 40.	• Funcionarios públicos.	• Entrevista personal.
2.1.11. Áreas protegidas.	1. Cantidad de planes de manejo en áreas protegidas. 2. Cantidad de planes de manejo en parques municipales. 3. Cantidad de obras de mejoramiento del equipamiento en los centros de interpretación. 4. Cantidad de obras de mejoramiento de las instalaciones en los centros de interpretación.	• Planes de manejo en áreas protegidas. • Planes de manejo en parques municipales.	• Documental • Funcionarios públicos.	• Revisión documental. • Entrevista personal.
2.1.12. Manual de buenas prácticas ambientales.	1. Existencia del manual de buenas prácticas ambientales.	• Manual de buenas prácticas ambientales.	• Funcionarios públicos.	• Entrevista personal.

Matriz de la capacidad local de gestión turística				
ACCIÓN	INDICADORES	UNIDAD DE ANÁLISIS	FUENTE DE INFORMACIÓN	INSTRUMENTOS/ TÉCNICAS
2.2.1. Mesa de concertación.	1. Cantidad de espacios de articulación entre entes privados y organismos públicos creados localmente. 2. Cantidad de espacios de articulación entre entes privados y organismos públicos creados regionalmente.	• Espacios de articulación entre privados y públicos, locales y regionales.	• Documental.	• Revisión documental.
			• Funcionarios públicos	• Entrevista personal.
2.2.2. Encuestas.	1. Percepción acerca del monitoreo por encuestas.	• Monitoreo por encuestas.	• Funcionarios públicos	• Entrevista personal
2.2.3. Normativa.	1. Percepción de las normas municipales, provinciales y nacionales que se adecuen a la gestión.	• Normas municipales, provinciales y nacionales.	• Funcionarios públicos. • Miembros de la actividad privada.	• Entrevista personal.

Matriz de inversión				
ACCIÓN	INDICADORES	UNIDAD DE ANÁLISIS	FUENTE DE INFORMACIÓN	INSTRUMENTOS/ TÉCNICAS
2.3.1. Inversión privada.	1. Cantidad de estrategias creadas por el Estado para estimular la inversión privada.	• Estrategias de inversión creadas por el Estado.	• Funcionarios públicos. • Miembros de la actividad privada.	• Entrevista personal.
2.3.2. Guía de oportunidades de inversión.	1. Existencia de guía de oportunidades de inversión. 2. Cantidad de fondos/programas para la inversión.	• Guía de oportunidades de inversión. • Fondos/programas para la inversión.	• Funcionarios públicos. • Miembros de la actividad privada.	• Entrevista personal.

Matriz de promoción y comercialización				
ACCIÓN	INDICADORES	UNIDAD DE ANÁLISIS	FUENTE DE INFORMACIÓN	INSTRUMENTOS/ TÉCNICAS
2.4.1. Estudios de mercado.	1. Cantidad de estudios y análisis de mercado.	• Estudios y análisis de mercado.	• Documental.	• Revisión bibliográfica.
			• Funcionarios públicos • Miembros de la actividad privada.	• Entrevista personal.
2.4.2. Comercialización.	1. Cantidad de estrategias de comercialización existentes.	• Estrategias de comercialización.	• Funcionarios públicos. • Miembros de la actividad privada.	• Entrevista personal.
2.4.3. Marca Malargüe.	1. Percepción sobre la marca Malargüe.	• Marca Malargüe.	• Funcionarios públicos. • Miembros de la actividad privada.	• Entrevista personal.

6. Evaluación de las acciones a corto plazo del PDTM 2020

A continuación, se evalúa cada acción propuesta para el corto plazo en el marco de sus programas y campos de actuación para posteriormente llegar a conclusiones de sus resultados. Para dicha evaluación, se considera una escala de valoración en la cual la puntuación cero (0) equivale a un desempeño nulo, uno (1) a medianamente satisfactorio y dos (2) a satisfactorio. Posteriormente, se procederá a hacer una breve justificación de las puntuaciones medianamente satisfactorias. Se considera que en el primero de los casos la labor fue incumplida y en el último se llevó a cabo por completo.

Campo de actuación N° 1: Oferta turística

El primer campo de actuación corresponde a Oferta Turística. Incluye componentes que garantizan la conformación de productos turísticos; ellos son: atractivos turísticos naturales y culturales, servicios específicos (alojamiento y gastronomía) y complementarios (transporte, agencias de turismo, salud, seguridad, bancarios, otros), infraestructura vial y servicios básicos. La propuesta desde el municipio apuntaba a desarrollar y fortalecer dicha oferta. En ella se impulsaron cuatro programas con sus correspondientes acciones.

Programa 1.1: Productos y corredores turísticos locales y regionales

→ Acción 1.1.1: “Impulsar la puesta en marcha de proyectos para crear nuevos atractivos y espacios recreativos vinculados al turismo científico (sistema solar a escala departamental, museo paleontológico, geoparque, centro de investigación paleontológico, cátedra a cielo abierto en Payunia) y al turismo cultural (puestos típicos y artesanías, Centro Cultural Ranquil Norte, parque cultural Bardas Blancas) entre otros, como oferta que permite construir una identidad diferenciada del destino”.

VALORACIÓN DE LA ACCIÓN: MEDIANAMENTE SATISFACTORIO. Si bien fueron realizados cuatro de los proyectos vinculados al turismo científico, los mismos no se correspondieron totalmente con los propuestos por la acción. Únicamente hubo correlación en el caso de la creación del geoparque, relacionado con el Camino del Carqueque; el centro de investigación paleontológico, conectado con el Parque Municipal Cretácico *Huellas de Dinosaurios*; y el sistema solar a escala departamental vinculado a la observación del sistema solar en el Planetario Malargüe. Queda por desarrollar el museo paleontológico y la cátedra a cielo abierto en Payunia, aunque se avanzó con el Parque Municipal Científico de Observación del Espacio Malargüe, que no estaba previsto en el plan. En referencia a los proyectos de turismo cultural, solamente se

pusieron en marcha los puestos típicos. Faltan desarrollar los proyectos de: artesanías, Centro Cultural Ranquil Norte, parque cultural Bardas Blancas.

→Acción 1.1.2: “Estructurar el Sendero del Conocimiento en la ciudad que incluya paradas en atractivos actuales (CRIDC, planetario, observatorio Pierre Auger, incubadora de empresas) y potenciales (sistema solar a escala de ciudad, colonia Pehuenche –flora nativa, construcción en adobe, plantaciones de frutos finos con degustación, parque de Las Huellas, parque temático, entre otros). Diseñar señalización descriptiva e indicativa para cada sendero y modalidad de recorrido: corta, media y larga”.

VALORACIÓN DE LA ACCIÓN: MEDIANAMENTE SATISFACTORIO. Si bien el Sendero del Conocimiento fue estructurado e incluyó paradas en los atractivos actuales, no fueron contemplados en una acción previa los atractivos potenciales. De los atractivos potenciales previstos, sólo se realizaron el Sistema Solar a Escala de Ciudad y el Parque Municipal Cretácico Huellas de Dinosaurios.

→Acción 1.1.3: “Poner en valor sitios de interés histórico patrimonial: Complejo Orteguino, capilla, molino, Museo Regional, corrales en ciudad y Cañada Colorada.” VALORACIÓN DE LA ACCIÓN: SATISFACTORIO.

→Acción 1.1.4: “Planificar intersectorialmente corredores, circuitos y senderos como espacios turísticos regionales con el Mendosur (San Rafael y General Alvear), norte neuquino (Departamentos de Chos Malal, Minas y Pehuenche) y VII Región Chile (Maule). Por ejemplo: sendero histórico del sur mendocino; sendero de aventura, naturaleza, nieve, bodegas y cultura rural; Sendero del Conocimiento; corredor cultural Ruta 40; corredor de fortines; corredor paleontológico Cañadón Amarillo-Auca Mahuida; corredor de volcanes (Payunia-Tromel); circuitos transfronterizos El Planchón-Vergara; circuito transfronterizo Pehuenche-Maule; circuito transfronterizo Pichachén-Los Ángeles”.

VALORACIÓN DE LA ACCIÓN: MEDIANAMENTE SATISFACTORIO. La valuación resulta medianamente satisfactoria ya que, si bien la acción fue planificada

y plasmada en un folleto, éste no se comercializa como producto turístico. Tampoco fueron realizadas las debidas obras en las rutas que permitieran la transitabilidad entre las ciudades, como por ejemplo en la ruta que comunica Argentina con Chile por el Paso El Pehuenche. Por último, es destacable la preocupación del municipio a fin de lograr la integración interdepartamental, independientemente de que la misma no fue considerada del mismo modo por los departamentos vecinos.

→ Acción 1.1.5: “Diseñar senderos de interpretación en áreas próximas a los atractivos de interés, con un soporte de señalización indicativa/descriptiva amigable con el entorno natural”.

VALORACIÓN DE LA ACCIÓN: MEDIANAMENTE SATISFACTORIO. La acción fue valorada de este modo debido a que en ella se contempla el diseño de dos o más senderos de interpretación y fue creado uno.

Programa 1.2: Calidad en la prestación de servicios turísticos

→ Acción 1.2.1: “Relevamiento y compilación de la gastronomía típica para ser incorporada como una oferta diferenciada de restauración”. VALORACIÓN DE LA ACCIÓN: SATISFACTORIO.

→ Acción 1.2.2: “Acordar intersectorialmente la aplicación de normas de calidad en la prestación de servicios, definidas por la Dirección Nacional de Gestión de la Calidad Turística-SECTUR”. VALORACIÓN DE LA ACCIÓN: SATISFACTORIO.

→ Acción 1.2.3: “Elaborar de manera intersectorial, el Plan Operativo Anual de Capacitación que incluya también cursos de idiomas para empresarios y prestadores de servicios”. VALORACIÓN DE LA ACCIÓN: NULO.

Programa 1.3: Mejoramiento de la conectividad

→Acción 1.3.1: “Impulsar mejoras en Rutas Provinciales: 222, 186, 184 (futura RN 188)”. VALORACIÓN DE LA ACCIÓN: SATISFACTORIO.

→Acción 1.3.2: “Impulsar mejoras en RN 40”. VALORACIÓN DE LA ACCIÓN: SATISFACTORIO.

Programa 1.4: Sustentabilidad ambiental en la actividad turística

→Acción 1.4.1: “Impulsar planes de manejo en áreas protegidas provinciales y parques municipales. Mejorar equipamiento/instalaciones en centros de interpretación actuales en áreas protegidas”. VALORACIÓN DE LA ACCIÓN: SATISFACTORIO.

→Acción 1.4.2: “Diseñar un Manual de Buenas Prácticas Ambientales para prestadores de servicios”. VALORACIÓN DE LA ACCIÓN: NULO.

Balance del Campo de Actuación N° 1					
PROGRAMA	ACCIÓN	CALIFICACIÓN		IAE	CPP
1	1	MS	1	1	1,2
	2	MS	1		
	3	S	2		
	4	MS	1		
	5	MS	1		
2	1	S	2	0,67	1,33
	2	S	2		
	3	N	0		
3	1	S	2	1	2
	2	S	2		
4	1	S	2	0,5	1
	2	N	0		
Calificaciones finales				0,8	1,38

Referencias:

- Calificación: N = Nulo 0
MS = Medianamente satisfactorio 1
S = Satisfactorio 2
- Promedio final: Nulo 0 a 1,4
Medianamente satisfactorio 0,5 a 1,5
Satisfactorio 1,6 a 2

IAE: Índice de acciones emprendidas = acciones con calificación MS o S / acciones

CPP: Calificaciones promedio (por programa) = sumatoria de calificaciones / acciones

El campo de actuación N° 1 arroja un resultado de 1.38, entendiéndose esto como medianamente satisfactorio. Hace referencia a un índice de cumplimiento intermedio en sus acciones. Si bien el resultado de la mayoría de las acciones fue satisfactorio, hubo dos acciones en las que no fue concluida ninguna labor y cuatro acciones que no llegaron a realizarse en su plenitud. Se

destacan los programas “Productos y corredores turísticos locales y regionales” y “Mejoramiento de la conectividad”, en los cuales se observa que todas sus acciones fueron emprendidas. Por último, se resalta que hay dos acciones no emprendidas: la elaboración del Plan Operativo Anual de Capacitación para empresarios y prestadores de servicios turísticos y el diseño de un Manual de Buenas Prácticas Ambientales para prestadores de servicios.

Campo de actuación N° 2: Capacidad local de gestión turística

Al segundo campo de actuación lo integran dispositivos institucionales del sector público y privado que componen el destino Malargüe, estos son: normas, organización institucional y medios tecnológicos aplicados a la información turística. La estrategia del campo en cuestión se conduce a fortalecer la gestión turística local.

Programa 2.1: Fortalecimiento institucional público-privado

→Acción 2.1.1: “Generar espacios de articulación local y regional entre entes privados y organismos públicos. Poner en funcionamiento, con el correspondiente soporte reglamentario y administrativo, la mesa de concertación de políticas turísticas local y regional”. VALORACIÓN DE LA ACCIÓN: SATISFACTORIO.

Programa 2.2: Observatorio Turístico

→Acción 2.2.1: “Desarrollar un sistema de encuestas que permita monitorear el funcionamiento del sistema turístico”.

VALORACIÓN DE LA ACCIÓN: MEDIANAMENTE SATISFACTORIO. Si bien el sistema de encuestas para monitorear el sistema turístico fue desarrollado, el mismo no fue administrado sobre una muestra representativa. Además, la metodología empleada no fue publicada y los resultados no son accesibles.

Programa 2.3: Regulación, control y fiscalización de servicios turísticos

→ Acción 2.3.1: “Revisión de marcos normativos municipales, provinciales y nacionales para su adecuación y homogenización”. VALORACIÓN DE LA ACCIÓN: NULO.

Balance al campo de actuación N° 2					
PROGRAMA	ACCIÓN	CALIFICACIÓN		IAE	CPP
1	1	S	2	1	2
2	1	MS	1	1	1
3	1	N	0	0	0
Calificaciones finales				0,66	1

Referencias: ídem anterior

El resultado obtenido en el campo de actuación N° 2 es medianamente satisfactorio, producto de un grado irregular de logro de las acciones. No fue emprendida la acción “Revisión de marcos normativos municipales, provinciales y nacionales para su adecuación y homogenización”.

Campo de actuación N° 3: Inversiones

El campo de actuación sobre inversiones se compone de la inversión pública e inversión privada. Las mismas son dinamizadores de la actividad turística, que permiten el desarrollo de obras públicas e incentivos para el sector privado.

Programa 3.1: Promoción de las inversiones

→ Acción 3.1.1: “Generar desde el Estado condiciones favorables en servicios para estimular la inversión privada”. VALORACIÓN DE LA ACCIÓN: SATISFACTORIO.

→Acción 3.1.2: “Elaborar una guía de oportunidades de inversiones estratégicas a corto, mediano y largo plazo. Identificar y gestionar los fondos para incentivar la inversión en el sector”. VALORACIÓN DE LA ACCIÓN: NULO.

Balance al campo de actuación N° 3					
PROGRAMA	ACCIÓN	CALIFICACIÓN		IAE	CPP
1	1	S	2	1	1
	2	N	0		
Calificaciones finales				1	1

Referencias: ídem anterior

El campo de actuación N° 3 proporciona un rendimiento medianamente satisfactorio. En los extremos, así como se desarrolló satisfactoriamente el programa “Promoción de las inversiones”, no fue concluida la acción referida a la elaboración de una guía de oportunidades de inversiones estratégicas y la gestión de fondos para incentivar la inversión.

Campo de actuación N° 4: Promoción y comercialización

El cuarto campo de actuación comprende la articulación del sector público (responsable de la promoción, identificación y búsqueda de mercados para el destino) y del sector privado (que facilita los mecanismos de comercialización).

Programa 4.1: Fortalecimiento de la comercialización integrada

→Acción 4.1.1: “Realizar estudios de mercado para identificar los principales centros emisores provinciales, regionales, nacionales e internacionales y los principales segmentos de demanda para cada producto y para el destino en general”.

VALORACIÓN DE LA ACCIÓN: MEDIANAMENTE SATISFACTORIO. Solamente se ha realizado un análisis estadístico muy superficial, nada riguroso, de los visitantes por medio de encuestas, lo que deja un alto margen de error. Resulta sumamente importante conocer y cuantificar la demanda, para lanzar campañas específicas una vez determinado el perfil de los visitantes.

→Acción 4.1.2: “Desarrollar estrategias de comercialización entre los distintos prestadores de servicios para fortalecer el rol dinamizador de las EVT locales como pilares de la comercialización en función de productos-mercado-destino”. VALORACIÓN DE LA ACCIÓN: SATISFACTORIO.

Programa 4.2: Gestión asociada en la promoción del destino

→Acción 4.2.1: “Consolidar la imagen de marca Malargüe en los centros emisores prioritarios para el destino Malargüe, identificados en el estudio de mercado”.

VALORACIÓN DE LA ACCIÓN: MEDIANAMENTE SATISFACTORIO. Como fue visto en la acción 4.1.1, el estudio de mercado nunca fue realizado formalmente. Si se considera tal información, podemos decir que la marca Malargüe no fue creada en base a los resultados de una investigación de mercado sino que respondió a otros insumos.

Balance al campo de actuación N° 4					
PROGRAMA	ACCIÓN	CALIFICACIÓN		IAE	CPP
1	1	MS	1	1	1,5
	2	S	2		
2	1	MS	1	1	1
Calificaciones finales				1	1,25

Referencias: ídem anterior.

En el Campo de Actuación N° 4 el resultado fue calificado como medianamente satisfactorio. Se emprendieron exitosamente los programas “Fortalecimiento de la comercialización integrada” y “Gestión asociada en la promoción del destino”. Ninguna acción se dejó sin efecto.

Balance general		
CAMPO DE ACTUACIÓN	CALIFICACIÓN	CFP
Oferta Turística.	MS	1,35
Capacidad Local de Gestión Asociada.	MS	1
Inversión.	MS	1
Promoción y Comercialización.	MS	1,25
Calificación promedio plan.	1,15	

Referencias: ídem anterior. CFP: calificaciones finales (promedio) por campo de actuación.

A modo de balance general se señala la disparidad en la asignación de programas en el campo de actuación N°1 “Oferta Turística” (4), con respecto al resto de los campos (3; 1 y 2). Esto indica que el municipio atribuyó gran importancia a la creación de nuevos atractivos, mejoramiento de la estructura turística y perfeccionamiento de los recursos humanos. De todos modos, se considera que el hecho de asignar menos programas para los demás campos de actuación no altera los propósitos de desarrollo turístico del plan, pero sí debería haber sido una prioridad llevarlos a cabo con excelencia y no en tér-

menos medios. Asimismo, se observa que varios programas contienen solo una acción, con lo que pierden envergadura programática.

Con respecto al documento escrito, son notorios los errores en el diseño. Se presenta fallas de tipeo, así como numeración discontinua en los campos de actuación. También son evidentes las numerosas faltas de ortografía a lo largo del plan.

Como fue mencionado, la evaluación es parte de todo proceso de planificación turística. En este sentido, es cuestionable el trato otorgado a la misma dentro del PDTM 2020. Si bien la evaluación fue mencionada, se observa una ausencia de propuesta metodológica para su realización, y la planificación de los programas carece de indicadores y procedimientos específicos.

Además, durante el proceso de recolección de información realizado en el estudio de campo, se observó que tanto el personal del municipio como los agentes del sector privado hacían interpretaciones ambiguas de los propósitos anunciados en el plan.

El resultado obtenido arroja una falta de consistencia en la planificación, la viabilidad del plan, el cumplimiento según el cronograma y la inversión prevista, entre otros objetivos.

7. Recomendaciones al municipio

A continuación, se proponen recomendaciones metodológicas aplicables al PDTM 2020 a fin de realizar un aporte útil al Municipio de Malargüe para lograr un ejercicio óptimo en materia turística:

- Realizar una revisión del documento a fin de corregir errores de estilo tales como numeración, ortografía, distribución de la información, entre otros.
- Establecer indicadores y procedimientos que se ajuste al plan para cada acción a fin de facilitar la evaluación ulterior.

- Realizar acciones de información, que involucren tanto al personal del municipio como a los agentes del sector privado, para interiorizarlos del plan y sumarlos como agentes activos del mismo.
- Rever el cronograma de plazo y la inversión prevista para cada programa.
- Ajustar algunas de las acciones propuestas con el campo de actuación al que pertenecen (se observó en reiteradas ocasiones que las mismas no coincidían); ejemplo: el campo de actuación Capacidad Local de Gestión Turística se vinculó con la revisión de marcos normativos.
- Proponer acciones que puedan ser desarrolladas eficientemente por el municipio, puesto que se identificaron acciones demasiado ambiciosas para desarrollar desde el ámbito de la comuna; ejemplo: la revisión de los marcos normativos provinciales y nacionales para su homogeneización.

8. Conclusión

En primer lugar, se destacó el valor de la planificación de destinos turísticos, tanto en relación con el uso y ordenamiento del suelo, como así también por considerarse un instrumento de reactivación de la economía local. En relación con la planificación turística, se señaló la relevancia que toma la articulación e integración del sector público, privado y social a fin de consensuar opiniones y favorecer los intereses de la población. Asimismo, se advirtió que es menester la planificación desde el municipio, ya que son los propios hombres que habitan su territorio quienes mejor conocen sus potencialidades y limitaciones. En este sentido, y como parte del proceso de planificación turística, se apuntó que la evaluación permite incrementar beneficios y contrarrestar efectos negativos. De este modo, se planteó como objetivo de este trabajo: evaluar las acciones a corto plazo del “Plan de Desarrollo Turístico Malargüe 2020” con el propósito de obtener conocimientos que sirvan de guía para la gestión turística presente y futura.

En segundo lugar, se caracterizaron los conceptos de planificación y evaluación de programas sociales. Se concentró la atención en la evaluación y se categorizaron sus tipos. Luego, se decidió una evaluación de resultado, propicia para valorar el cumplimiento final de los objetivos en cuanto a efectividad, eficacia y eficiencia. Así, el diseño de matrices para ordenar los datos obtenidos en las entrevistas personales y la revisión bibliográfica fue un medio facilitador de información que permitió el análisis posterior.

En tercer lugar, se presentó la evaluación del PDTM 2020 cuya valoración final resultó medianamente satisfactoria. El resultado estuvo dado por la observación de acciones llevadas a cabo satisfactoriamente, otras que fueron emprendidas pero no concluidas y aquellas que no se desarrollaron. En este sentido, primaron las acciones concluidas e iniciadas que superaron a aquellas no comenzadas. En referencia al documento escrito, se observaron errores de diseño tanto en el desfasaje del tipado, como en la recurrencia a faltas ortográficas. Asimismo, aunque fue considerada una futura evaluación, se advirtió la ausencia de precisiones metodológicas y, en la planificación de los programas, se omitieron indicadores y procedimientos específicos para facilitar la valoración ulterior. También se señaló que en el estudio de campo realizado, tanto el personal municipal como los agentes privados, concebían interpretaciones ambiguas de los propósitos del plan. Resumiendo esta última etapa, se visualizó una falta de consistencia en la planificación, en la viabilidad del plan, en el cumplimiento según el cronograma y en la inversión, entre otros.

Finalmente, se destacó el esfuerzo de la Dirección de Turismo de Malargüe por crear un plan de desarrollo turístico para el uso y ordenamiento de sus recursos, que incentive a la inversión privada y a la participación social; pero la frágil estructura evaluativa, carente de indicadores y procedimientos, desaprovechó la obtención de información útil que permitiera valorar las acciones previstas. En este sentido, de los resultados obtenidos tras la evaluación del plan surgió un precedente para implementarse en proyectos futuros.

Referencias bibliográficas

- ACERENZA, M. (2008): Gestión municipal del turismo, México: Trillas.
- ALONSO MARBÁN, M.; MENDEZ RAVINA, L. M.; MÉNDEZ RAVINA, C. I. y GUZMÁN FLORES, J. P. (2011). Identificación del potencial turístico en municipios caso: Ixmiquilpan, Hidalgo, México (ponencia). Memorias del Congreso Internacional de Investigación, Tuxtla Gutiérrez, Chapas, México. *Academia Journals*, 3, (2). Recuperado de <http://chiapas.academia-journals.com/downloads/11CH0-100%20Congreso%20AcademiaJournals%20Chiapas%202011%201-100.pdf>.
- BENSENY, G. (2005). La actuación de los municipios turísticos (ponencia). Simposio Internacional de Investigación–Acción en Turismo, Bahía Blanca, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <http://nulan.mdp.edu.ar/933/>
- BOSCH, J. L. y SIMONELLI, A. (2003). Los centros turísticos como escala del desarrollo local. El rol de los municipios turísticos en un contexto de globalización de la economía. *Aportes y transferencias*. 7 (2), 31-42. Recuperado <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27670203>
- COHEN, E. y FRANCO, R. (1992): Evaluación de proyectos sociales, México: Siglo veintiuno.
- MANTERO, J. C. (2002). Puesta en valor turístico-recreacional a nivel local: Olavarría. *Aportes y transferencias*, 6, (2), 93-137. Recuperado de <http://nulan.mdp.edu.ar/262/1/Apo2002a6v2pp93-137.pdf>
- NAVARRO-DRAZICH, Diego (dir.), 2020, “Planificación Turística I: Formulación. Reflexiones desde el oeste argentino”, Mendoza: Editorial de la Universidad del Aconcagua.PDTM (2010): Plan de Desarrollo Turístico Malargüe 2020, Municipalidad de Malargüe, Mendoza, Argentina.
- PEM (2010), Plan Estratégico Malargüe, Municipalidad de Malargüe, Mendoza, Argentina.
- PFETS (2004), Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable Argentina 2016, Secretaría de Turismo de la Nación y Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, Argentina.
- TURPLAN I (2000), Plan de Desarrollo Turístico de la Provincia de Mendoza 2000-2005, Subsecretaría de Turismo, Ministerio de Economía, Gobierno de Mendoza y Consejo Federal de Inversiones, Mendoza, Argentina.
- TURPLAN II (2007), Plan de Desarrollo Turístico de la Provincia de Mendoza 2007-2011, Subsecretaría de Turismo, Ministerio de Turismo y Cultura, Gobierno de Mendoza y Consejo Federal de Inversiones, Mendoza, Argentina.

UNESCO-SIEMPRO (1999), Gestión integral de programas sociales orientada a resultados. Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, Secretaría de Desarrollo Social, Banco Mundial, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Otras fuentes en la versión original

ACERENZA, M. (2006): Política turística y planificación del turismo, México: Trillas.

ALVAREZ MANCINI, A. A. y FERNÁNDEZ PÉREZ, B. M. E. (2006). El asociacionismo municipal en Argentina. Su aplicación para promover el desarrollo local y regional en Mendoza. *Provincia 2006*, 16, 11-32. Recuperado de <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=55501602>.

BOULLÓN, R. (1990): Los municipios turísticos, México: Trillas.

CALVENTO, M. y COLOMBO, S. S. (2009). La marca-ciudad como herramienta de promoción turística. Instrumento de inserción nacional e internacional. *Estudios y perspectivas en turismo*, 18, 262-284. Recuperado de <http://www.scielo.org.ar/pdf/eypt/v18n3/v18n3a2.pdf>.

DÍEZ SANTOS, D. (2011). La planificación estratégica en espacios turísticos de interior: claves para el diseño y formulación de estrategias competitivas. *Investigaciones turísticas*, 1, 69-92. Recuperado de <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/18097>.

GRAGLIA, E. (2004): Diseño y gestión de políticas públicas. Hacia un modelo relacional, Córdoba: EDUCC.

“Naturaleza”. Municipalidad de Malargüe. Disponible en http://www.malargue.gov.ar/?page_id=269. Consultado el 10/09/13.

OYARZÚN, E. y SZMULEWICZ, P. (2002). Fortalecimientos de la gestión en destinos turísticos. *Turismo y sociedad*, 1. Recuperado de http://www.gestionturistica.cl/publicaciones/revistas/pdf/4_7.pdf.

Planetario Malargüe. Disponible en <http://www.planetariomalargue.com.ar/>. Consultado el 17/09/13.

PML (2005), Plan de Manejo Llanquanelo, Dirección de Recursos Naturales, Subsecretaría de Medio Ambiente, Gobierno de Mendoza.

SAMCHUCK, Walter (03, noviembre, 2009). Sendero de interpretación en Caverna de las Brujas, diario Los Andes. Recuperado de <http://www.losandes.com.ar/notas/2009/11/3/departamentales-454847.asp>

“Turismo Científico”. Municipalidad de Malargüe. Disponible en http://www.malargue.gov.ar/?page_id=293. Consultado el 10/09/13.

“Turismo Cultural”. Municipalidad de Malargüe. Disponible en http://www.malargue.gov.ar/?page_id=490. Consultado el 10/09/13.

Evaluación del programa de turismo social *Un lujanino suelto en Luján*²⁴

Gabriela Soledad Mauna

Resumen

El presente trabajo nació de la necesidad de evaluar el programa de turismo social llevado adelante por la Municipalidad de Luján de Cuyo, Provincia de Mendoza, en 2011 y 2012. Luego, el objetivo principal fue evaluar el programa *Un lujanino suelto en Luján*. Por una parte, se caracterizó al turismo social en la Argentina y se describió el programa específico. Por otra parte, se presentó la metodología de evaluación de programas sociales o públicos y se formuló una estrategia metodológica de evaluación específica para este caso. Asimismo, se evaluó el programa y se analizaron los resultados obtenidos. Finalmente, se hicieron sugerencias de orden práctico y metodológico aplicables a ese y a otros programas similares.

Se observó una metodología cualitativa, de diseño exploratorio. Se utilizó como herramientas de investigación las entrevistas y el análisis de documentos. La evaluación del programa pretendió generar información útil para la toma de decisiones de la Dirección de Turismo de Luján de Cuyo y generar

24 Este capítulo tiene base en la tesis de grado de la Lic. Gabriela Soledad Mauna denominada “Evaluación del programa de turismo social Un lujanino suelto en Luján” (60 páginas), dirigida por el Dr. Diego Navarro-Drazich, aprobada en 2012 en el marco de la Licenciatura en Turismo de la Universidad del Aconcagua y galardonada con la distinción “Tesina destacada” por la Facultad de Ciencias Sociales y Administrativas de esa universidad en 2013.

conciencia de la importancia que tiene esta etapa evaluativa en el proceso de formulación de políticas públicas.

Este ejercicio intelectual fue original en su momento, ya la evaluación de un programa municipal de turismo social no ha sido desarrollada anteriormente. La evaluación del programa fue necesaria a fin de valorar si se cumplieron los objetivos que se habían planteado; así se pudo conocer la distancia entre expectativas, acciones y soluciones con la finalidad de producir conocimientos de utilidad para futuras gestiones. De este modo, la evaluación se transforma en una herramienta para la toma de decisiones beneficiosa para las autoridades. El momento en que se realizó la indagación resultó oportuno debido a que el programa había sido ejecutado recientemente, por lo que se accedió a información que de otra forma no hubiera sido posible.

1. Turismo Social: conceptualización e historia en la Argentina

El turismo social fue definido por la Declaración de Viena de 1972 como un “conjunto de relaciones y fenómenos resultantes de la participación en el turismo de capas sociales de ingresos modestos” (Getino, 1987: 158). Surge en Europa en la década de 1920, particularmente en Alemania e Italia.

Se puede decir que el turismo social es una modalidad contenida dentro del turismo interno o doméstico: en tanto es subsidiado por el gobierno, difícilmente el destino turístico será foráneo. Y realizado mayormente por población de bajos recursos económicos; población que utiliza diferentes programas de vacaciones y excursiones cuyas características principales son los movimientos de tipo masivos (Getino, 1987).

Getino (1987) considera al turismo como un recurso social creado por el hombre. Este utiliza los recursos disponibles para satisfacer sus necesidades, como necesidades de comunicación, de conocimiento del lugar donde habita, de recreación. Así, el turismo se transforma en un recurso social indispensable para el desarrollo integral del hombre; por tal motivo, toda persona debería tener acceso al mismo. Dado que el turismo constituye una herramienta

importante para el desarrollo de una nación que pretende crecer y evolucionar, las políticas deberían favorecer a la comunidad en general y a aquellos sectores más vulnerables en particular.

El turismo social en Argentina tiene su mayor auge a partir de 1946, durante el gobierno de Juan Domingo Perón, momento en el cual la Argentina se transformó en el primer país de Latinoamérica en implementar esta tipología de turismo. Del apoyo del gobierno a las organizaciones sindicales surgió uno de los derechos más importantes de los trabajadores: las vacaciones pagas. Resultado de ello es el comienzo y posterior desarrollo del turismo social (Wallingre, 2007: 109). Durante las primeras presidencias de Perón se llevaron adelante una serie de políticas públicas que posicionaron al ocio popular y al tiempo libre como tema de gestión del Estado Nacional. Es durante esos períodos que el gobierno peronista desarrolló una serie de planes vacacionales y excursiones. Gracias al derecho a las vacaciones pagas, los trabajadores comenzaron a disponer de mayor tiempo libre; tiempo para realizar actividades recreativas y conocer su país. “Mediante el viaje turístico, se pretendía que los nuevos actores sociales frecuentaran (*y se apropiaran*) del país, en un reencuentro con la nación mediante el conocimiento de sus paisajes y su historia”. Es así que, a través de esos viajes vacacionales, el Estado y los sindicatos incentivaron a los pobladores a conocer el país que habitan, como así también a otros compatriotas trabajadores. El programa de ocio del peronismo consolidó líneas iniciadas anteriormente y puso en acción el diseño de un proyecto de turismo social basado en la concepción de las vacaciones como una conquista simbólica de los trabajadores basada en el derecho al descanso. Más allá que el proyecto acaparaba numerosos aspectos, el mismo estaba centrado en dos ejes principales: la extensión de las licencias por vacaciones pagas obligatorias para todos los trabajadores y el trabajo conjunto entre el gobierno, los sindicatos y la Fundación Eva Perón (Pastoriza, 2011). La Fundación Eva Perón estaba encargada de la administración de los centros vacacionales tales como Chapadmalal y Embalse de Rio Tercero: unidades turísticas destinadas específicamente a trabajadores, obreros, estudiantes, jubilados y pensionados. Estos centros adquirieron una importancia relevante durante el gobierno peronista y aún son gestionados por el gobierno nacional para el desarrollo del turismo social (Schlüter, 2001: 98-99).

2. El programa *Un lujanino suelto en Luján*²⁵

La Dirección de Turismo de Luján de Cuyo había notado que en años anteriores el municipio había adquirido cierto posicionamiento turístico a nivel nacional e internacional, principalmente basado en el turismo del vino. Pero los residentes no siempre tenían acceso a esos atractivos. Por tal motivo, el municipio emprendió el desarrollo de acciones tendientes a satisfacer las necesidades recreativas de sus habitantes. Así nació el programa de referencia, en un esfuerzo conjunto entre el gobierno municipal y el sector privado. El mismo incluyó circuitos con traslados y guías sin costo, destinados a la comunidad que deseara conocer los atractivos de su propio municipio.

Participaron del programa las delegaciones de los distritos Agrelo, Perdriel, Carrodilla, Compuertas, Ugarteche, Carrizal y diversos grupos formales e informales. Participaron del programa como beneficiarios un total de 590 personas en 2011 y 245 en 2012. La cantidad de salidas en el 2011 fue de treinta y catorce se realizaron en 2012 entre marzo y octubre, excepto julio. El resto de los meses el programa no se llevó a cabo debido a que corresponden a la temporada alta.

Los objetivos del programa se basaron en datos proporcionados por el personal del área de Turismo de la municipalidad de Luján de Cuyo. Así, el objetivo principal fue que los vecinos de Luján conocieran el municipio en el que viven. Y los objetivos específicos: realizar diferentes circuitos para incentivar el turismo social interno del municipio, sobre todo durante los meses de temporada baja de la actividad turística, y promover la responsabilidad social empresaria del sector privado de Luján de Cuyo.

Entre los fundamentos del programa, los responsables del área de Turismo refirieron a atender la necesidad de esparcimiento de la comunidad residente de Luján y la importancia de que los vecinos conocieran su municipio, considerando tres ejes: inclusión, hacer de cada residente un informador turístico y comprensión de la importancia del turismo por parte de la comunidad local.

25 Consultas realizadas personalmente en 2012 a Axel Cattáneo, Director de Turismo de Luján, y a Amelia González, Coordinadora de Turismo Social de la Dirección de Turismo de Luján.

Los cuatro circuitos desarrollados incluyeron los tres íconos turísticos más importantes que posee Luján de Cuyo: bodegas, montaña y termas. En consecuencia, se trató de combinar esos elementos con el agregado de los museos del municipio:

CIRCUITO 1—CACHEUTA

Duración: Día completo.

Recorrido: Museo Ferroviario—Parque de Agua “Termas Cacheuta”.

CIRCUITO 2—POTRERILLOS

Duración: Día completo.

Recorrido: Dique Potrerillos—Reserva Natural Municipal “Divisadero del Plata”—Camping Municipal.

CIRCUITO 3—BODEGAS Y CULTURA

Duración: Medio día.

Recorrido: Museo Americanista, Museo Fader o Museo Ferroviario—Bodega/s de la zona (una o dos).

CIRCUITO 4—BODEGAS Y TURISMO RELIGIOSO

Duración: Medio día.

Recorrido: Iglesia de la Carrodilla—Calvario—Bodega/s de la zona (una o dos).

3. Metodología de evaluación de programas sociales

De acuerdo con la etapa en la que se encuentre un programa se recurre a diferentes herramientas de medición. Hay herramientas para la etapa de la planificación, para la etapa de ejecución y finalmente para la etapa de evaluación en la finalización del programa (UNESCO-SIEMPRO, 1999). Después del gráfico, se introducen las herramientas utilizadas en consideración de tratarse de un programa ejecutado.

HERRAMIENTAS PARA LA EVALUACIÓN

Planificación	Ejecución	Finalización
• Evaluación ex-ante.	• Monitoreo. • Evaluación diagnóstica. • Evaluación desde la perspectiva de los beneficiarios.	• Evaluación de resultados. • Evaluación de impacto.

Fuente: UNESCO-SIEMPRO (1999: 52).

Metodología de evaluación durante la etapa de ejecución del programa

La evaluación desde la perspectiva de los beneficiarios se utiliza para poder conocer con mayor profundidad las fortalezas y debilidades que puede presentar el programa, como también el impacto que generó en la vida de los destinatarios. Mediante esta evaluación se puede conocer la opinión de los diferentes actores intervinientes del programa y, de esta manera, generar información útil para determinar si el programa ha logrado los objetivos y metas previamente definidos.

Metodología de evaluación durante la etapa de finalización del programa

La evaluación de resultados permite “indagar y analizar el cumplimiento de las metas previstas para cada uno de los objetivos específicos del programa (metas de resultado) en términos de su efectividad, su eficacia y su eficiencia” (UNESCO-SIEMPRO, 1999: 101). De este modo, se obtiene información útil para la toma de decisiones en relación al programa en cuestión o puede servir para planificar futuros programas sociales.

4. Matriz de evaluación aplicada al programa Un lujanino suelto en Luján (desde la perspectiva de los beneficiarios, de resultados)

Aspectos a evaluar	Indicadores	Unidad de Análisis	Fuente de Información	Instrumentos / Técnicas
A. Realizar diferentes circuitos para incentivar el turismo interno en el municipio, sobre todo durante temporada baja.	1. Cantidad de circuitos que ofrece el programa.	Circuito.	Documental y beneficiarios.	Análisis de documentos y entrevistas.
	2. Duración de los circuitos.	Circuito.		
	3. Cantidad de salidas realizadas en 2011 y 2012.	Salidas.		
	4. Momento del año en el que se desarrolló el programa.	Salidas.		
	5. Cantidad de beneficiarios en 2011 y 2012.	Beneficiarios.		
	6. Tipología de beneficiarios.	Beneficiarios.		
	7. Aprendizaje sobre los atractivos turísticos del municipio.	Beneficiarios.		
B. Promover la responsabilidad social empresarial del sector privado de Lujan de Cuyo.	1. Cantidad de empresas que participan del programa. 2. Motivo por el cual realizó acciones de responsabilidad empresarial. 3. Tipo de responsabilidad empresarial realizada. 4. Acciones de responsabilidad realizada.	Empresas participantes del programa.	Documental y empresas.	Análisis de documentos y entrevistas.

5. Análisis del Programa

A continuación, se presenta la descripción, observaciones y valoraciones (satisfactorio, poco satisfactorio, nada satisfactorio) de cada uno de los indicadores diferenciados por objetivos (A y B) y años (2011 y 2012).

OBJETIVO A: REALIZAR DIFERENTES CIRCUITOS PARA INCENTIVAR EL TURISMO INTERNO EN EL MUNICIPIO, SOBRE TODO DURANTE TEMPORADA BAJA.

a. Cantidad de circuitos que ofrece el programa.

Descripción: El programa constó de cuatro circuitos, inclusivos de los hitos turísticos más importantes del municipio: montaña, bodegas y termas, en combinación con los museos.

Observación: La Dirección de Turismo sostuvo que la cantidad de cuatro propuestas fue óptima, por lo que no ha considerado aumentar o disminuir el número de circuitos. Pero en consideración del objetivo principal del programa y de la cantidad de recursos turísticos del municipio podrían confeccionarse más circuitos, que abarquen otras áreas turísticas.

Valoración 2011 y 2012: Poco satisfactorio.

b. Duración de los circuitos.

Descripción: La duración de los circuitos de medio día es de aproximadamente 4 horas, con horario de inicio a las 14 hs. Los circuitos de día completo tienen una duración de alrededor de 8 hs. Todos ellos están programados para los días lunes, miércoles y jueves.

Observación: Los días de salida podrían ampliarse y se podría flexibilizar el horario ya que hay beneficiarios que tienen inconvenientes en esos momentos del día.

Valoración 2011 y 2012: Satisfactorio.

c. Cantidad de salidas realizadas en 2011 y 2012.

Descripción: 30 salidas en 2011 y 14 salidas en 2012.

Observación: En 2011 se realizó mayor cantidad de salidas que en 2012. Las salidas disminuyeron por encontrarse dañado el vehículo con que se realizaban los circuitos. Por este motivo, el municipio se ha visto obligado a

tercerizar el servicio de transporte, con las consecuentes trabas y demoras administrativas.

Valoración 2011: Satisfactorio. Valoración 2012: Poco satisfactorio.

d. Momento del año en el que se desarrolla el programa.

Descripción: marzo a octubre, excepto julio. La distribución de salidas según la información obtenida es la siguiente:

Meses	2011	2012
Marzo	-	-
Abril	-	1
Mayo	-	1
Junio	-	-
Julio	-	-
Agosto	3	-
Septiembre	4	-
Octubre	1	3
Noviembre	1	1

Observación: Se hizo una salida en noviembre de cada año evaluado, aunque no estaba previsto originalmente. Por el contrario, no se salió en marzo ni junio, aunque estaba programado.

Valoración 2011 y 2012: Satisfactorio.

e. Cantidad de personas que participaron del programa en 2011 y 2012.

Descripción: 590 personas en 2011 y 245 personas en 2012.

Observación: La cantidad de personas que participaron del programa disminuyó en el tiempo.

Valoración 2011: Satisfactorio. Valoración 2012: Poco satisfactorio.

f. Tipología de beneficiarios.

Descripción: Los tipos de beneficiarios fueron jubilados y/o pensionados, estudiantes de escuelas primarias y secundarias, y otros residentes.

Observaciones: Todo programa de turismo social debe incluir a los sectores más vulnerables de la sociedad, a aquellos que no tienen la posibilidad de acceder a actividades turísticas por sus propios medios: personas de bajos recursos económicos, que frecuentemente viven en zonas alejadas a la ciudad. No se observa la inclusión explícita de sectores carenciados.

Valoración 2011 y 2012: Poco satisfactorio.

g. Aprendizaje sobre los atractivos turísticos que tiene el municipio.

Descripción: Para saber el nivel de conocimiento que tienen los beneficiarios, se confeccionó una escala que variaba entre el *Alto conocimiento*, *Mediano conocimiento* y *Bajo conocimiento*.

Observación: Todos los entrevistados aseguraron tener referencias de algunos de los atractivos visitados. Los recursos turísticos más reconocidos fueron las bodegas y la zona de montaña, con el Parque de Agua de Cacheuta. La mayoría de los beneficiarios fue la primera vez que realizaban una excursión y, en consecuencia, la primera vez también que visitaban los atractivos turísticos. Ninguno estaba al tanto de todos los recursos turísticos existentes en el municipio. Los trece beneficiarios consultados mostraron un conocimiento medio de los recursos turísticos.

Valoración 2011 y 2012: Satisfactorio.

OBJETIVO B: PROMOVER LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIA DEL SECTOR PRIVADO DE LUJÁN DE CUYO.

a. Cantidad de empresas que participaron del programa.

Descripción: 26 Empresas participantes: Parque de Agua “Termas de Cacheuta” y el 54 % de las bodegas abiertas al turismo del municipio: Alta-

vista, Belasco de Baquedano, Bonfanti, Carlos Pulenta, Catena Zapata, Cavas de Weinert, Clos de Chacras, Cruzat, Chandon, Dante Robino, Dolium, El Lagar, Filósofos, Kaiken, Lagarde, Luigi Bosca, Miguel Minni, Nieto Sene-tiner, Norton, Pulenta Estate, Renacer, Ruca Malen, San Huberto, Séptima, Tapiz, Vistalba.

Observación: La mayoría de las empresas participantes fueron bodegas. Esto se debe a que la actividad vitivinícola es muy importante en el municipio y re-presenta uno de los mayores atractivos turísticos. La participación de las bo-degas fue intermitente, ya que al ser tantas, no siempre se visitan las mismas.

Valoración 2011 y 2012: Satisfactorio.

b. Acciones de responsabilidad realizadas.

Descripción: A continuación, las acciones sociales de las empresas entrevistadas:

- Parque de agua “Termas de Cacheuta”: *Descubriendo Cacheuta*: programa de perfil educativo y orientado a escuelas. Campaña de vacunación anual: una vez al año se les proporciona a todos los ha-bitantes de Cacheuta diferentes vacunas. Creación de ropero soli-dario: con ropa que visitantes olvidan en el parque se ha creado un ropero solidario para aquellos que necesitan vestimenta.
- Bodega Norton: *Guardería en tiempo de cosecha*: guardería para los hijos de los cosechadores que trabajan en la bodega durante el periodo en que se desarrolla la vendimia. Donaciones a comedores en la zona de influencia de la bodega. Donaciones al Hospital Notti: recolección de juguetes y ropa que se entregan al hospital. Programa de finalidad educativa: se promueve que el personal de la bodega y vecinos en general completen su formación escolar.
- Bodega Séptima: Participación en el programa bodegas abiertas. Recolección de alimentos destinados a entidades u organizaciones que ayudan a diferentes sectores.

- Bodega Chandon: *Racimos de colores*: programa de capacitación a docentes en la aplicación de técnicas artísticas a fin de estimular aspectos cognitivos, creativos y emocionales. *Bodega Nueva*: programa que facilita a los alumnos de 6° grado la comprensión del proceso de elaboración del vino. *Educación en Vendimia*: este programa se desarrolla en Tupungato y tiene como objetivos mejorar las condiciones de trabajo y promover la educación. *Coros voces de Agrelo*: coro de niños destinado a los hijos de los empleados de la bodega.

A continuación, las acciones ambientales de las empresas entrevistadas:

- Bodega Chandon: *Mi árbol, mi escuela y yo*: programa cuyo objetivo principal es lograr en docentes y alumnos una actitud de respeto hacia la naturaleza y sus recursos; los docentes reciben una capacitación para el desarrollo de viveros forestales.

Observación: Algunas empresas asumieron compromisos con el entorno de diferentes maneras, sólo una de ellas lo hizo con el ámbito social como con el ambiental. La mayoría desarrolló acciones sociales antes que ambientales.

Valoración 2011 y 2012: Poco satisfactorio.

c. Tipo de responsabilidad empresarial realizada.

Descripción: Las acciones de responsabilidad social incluyeron al público interno (empleados), a los consumidores o clientes, a la comunidad en la que se desarrollan las empresas, al gobierno y la sociedad en general.

Observación: Todas las empresas desarrollan acciones sociales, ya que todas participan del programa turístico evaluado de la Municipalidad de Luján de Cuyo. Cuatro de ellas tienen otras propuestas de responsabilidad social; sólo una desarrolla estrategias en el ámbito ambiental y dos de las empresas sólo participan del programa de la Municipalidad.

Valoración 2011 y 2012: Poco satisfactorio.

- d. Causa por la cual las empresas participan del programa *Un lujanino suelto en Luján*.

Descripción: A continuación, se exponen las respuestas obtenidas durante las entrevistas:

- Parque de agua “Termas de Cacheuta”: motivos sociales y educativos; también refirieron motivos promocionales. El último de los motivos responde a convenios con la municipalidad. La Municipalidad mantiene un acuerdo con la empresa a través de canjes de servicios del parque de agua por algunos beneficios.
- Bodega Cavas de Weinert: su interés principal es que el vecino de Luján de Cuyo conozca la bodega y que tenga acceso a ella.
- Bodega Chandon: facilitar el conocimiento de las instalaciones de la bodega y ser parte de las acciones de responsabilidad social que se genera en la zona de influencia.
- Bodega Norton: que los vecinos de Luján de Cuyo se acerquen y conozcan sus instalaciones.
- Bodega Ruca Malen: para dar a conocer la bodega, los vinos y el personal de Ruca Malén a aquellos vecinos que no poseen los medios para realizar la visita por su cuenta.
- Bodega Séptima: como forma de integrarse al distrito al que pertenecen y de esta manera dar conocer la bodega, los productos que elaboran y su propuesta turística.

Observación: La mayoría de las bodegas coinciden en que el principal motivo por el que participan del programa es para dar a conocer la actividad vitivinícola y sus firmas; para ello se facilita el libre acceso a personas, ya que no accederían a la bodega abonando las visitas. La participación de las empresas es mayoritariamente en acciones de responsabilidad social empresarial destinadas a distintos públicos (interno y externo), pero en lo referido al medio ambiente sólo una de las bodegas entrevistada realizó acciones.

Valoración 2011 y 2012: Poco satisfactorio.

6. Síntesis de la valoración del programa y evaluación final

OBJETIVO A: satisfactorio para 2011 y poco satisfactorio para 2012.

Respecto al primer objetivo sobre salidas de Turismo Social se observó que el programa presentó algunos aspectos insuficientes, como la cantidad de circuitos propuestos: muchos beneficiarios coincidieron en que Luján de Cuyo posee mayor cantidad de atractivos turísticos que aquellos que se promocionaron. Otro de los aspectos insuficientes fue la tipología de beneficiarios. En este aspecto en particular se observa una diferencia entre lo que el concepto de turismo social identifica como beneficiario y el público al que la municipalidad orienta el programa.

A pesar de estas insuficiencias observadas puede concluirse que, en general, durante el año 2011, el programa obtuvo resultados satisfactorios, por haber logrado el objetivo planteado desde la Dirección de Turismo de Luján de Cuyo. Durante ese año se efectuaron una gran cantidad de salidas, los beneficiarios pudieron conocer más su municipio y se consiguió mantener un flujo turístico constante durante los meses de temporada baja. Otro de los aportes del programa fue el incremento del turismo interno en el municipio.

A diferencia del año 2011, en el 2012 el Municipio de Luján de Cuyo no realizó campañas promocionales del programa y, además, disminuyó el número de salidas. En consecuencia, se observó una reducción en el número de beneficiarios. Esto se debió en gran medida a que la Dirección de Turismo dejó de contar con su vehículo propio para realizar las salidas y se debió contratar un servicio privado, lo que generó un retraso en la realización de los circuitos.

OBJETIVO B: satisfactorio para 2011 y poco satisfactorio para 2012.

En relación al segundo objetivo, que abarca el tema de la Responsabilidad Empresaria, se detecta resultados mejorables en ambos años. Esto se debe a que, si bien muchas empresas implementaron medidas de responsabilidad empresarial, todavía falta que algunas lo hagan. Otras, aun previendo acciones de responsabilidad, carecieron de una organización apropiada. Además, la

mayoría de las empresas sólo le dio importancia al aspecto social y dejó de lado el ambiental.

La evaluación final muestra resultados satisfactorios para el 2011 por haberse cumplido los objetivos planteados por la Dirección de Turismo de Luján de Cuyo; aunque en algunos aspectos se obtuvieron resultados insuficientes. En el 2012 el programa arrojó resultados insuficientes, ya que muchos de sus aspectos fundamentales no se llevaron a cabo correctamente.

Se puede concluir que, al comienzo del programa, la Municipalidad de Luján de Cuyo le dio gran importancia al mismo y esto redundó en su funcionamiento de manera precisa. Con el paso del tiempo se observó cierta involución, se redujo la cantidad de salidas programadas y eso trajo como consecuencia una menor participación respecto del año anterior.

7. Recomendaciones prácticas y metodológicas

RECOMENDACIONES METODOLÓGICAS: A partir de la evaluación, se observaron falencias en la formulación del programa que dificultaron la valoración del mismo; entre ellas se pueden mencionar:

- a. Acerca del documento en sí mismo se sugiere:
 - La redacción y publicación de un documento formal y público, en el que se detalle de manera clara los objetivos y metas del programa, y al mismo tiempo que sea accesible a todo aquél que lo solicite.
 - Establecer objetivos, metas claras y determinar los plazos para el cumplimiento de los mismos. Al mismo tiempo, el objetivo principal debe ser consecuente con el tema del programa, o sea debe tener en cuenta los principios del turismo social.
- b. En relación con la promoción del programa, se propone mejorar la estrategia de comunicación entre la Dirección de Turismo del municipio y los diferentes beneficiarios.

- c. En cuanto a los datos que surgen del programa, se plantea llevar un registro con toda la información, ya que los mismos son de gran importancia al momento de futuras evaluaciones de resultados.

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS: A lo largo de la evaluación surgieron propuestas de orden práctico, es decir en cuanto al contenido del programa. Las mismas se detallan a continuación:

- a. En virtud de conocer el municipio se recomienda desarrollar o incluir atractivos y subdestinos relevantes en los circuitos existentes, que no han sido aún tenidos en cuenta en las excursiones ofrecidas hasta el momento. Entre otros sitios, no deberían faltar Chacras de Coria y El Carrizal.
- b. En relación con el horario y días de salida de los circuitos se sugiere flexibilizar el horario de partida de las diferentes excursiones, como también incluir circuitos de medio día por la mañana.
- c. Referido a las gestiones que se deben realizar en la municipalidad tanto para acceder al programa como los trámites internos que se realizan desde la Dirección de Turismo se propone agilizar y optimizar el proceso burocrático, tanto respecto de los beneficiarios (solicitud del programa), como interno (solicitud del transporte).
- d. Por tratarse de un programa de tipo social, en el que los beneficiarios entrevistados manifestaron poco conocimiento del mismo, se sugiere una mejora considerable de su promoción entre los ciudadanos del municipio, en los diferentes ámbitos institucionales de Luján de Cuyo. Una de las acciones que podría realizarse es una campaña de comunicación en zonas alejadas a la Ciudad de Luján de Cuyo (Agrelo, Perdriel, Ugarteche), en escuelas (primarias, secundarias y de capacitación), centros de jubilados y pensionados, salas de primeros auxilios, etc.
- e. Teniendo en cuenta que el programa pretende hacer conocer el municipio entre los lujaninos más allá de su condición socioeconómica se propone el ajuste del objetivo o bien mejorar la concepción y comunicación del programa (ejemplo: Turismo Interno o Departamental en lugar de Turismo Social).

- f. En relación con la participación de las empresas del municipio en el programa, es aconsejable que desde el municipio se comunique qué es la responsabilidad empresarial y sus beneficios. Además se debería comunicar los diferentes tipos de responsabilidad que existen. Informando y concientizando a los empresarios se puede lograr que más empresas hagan su aporte en este programa social.
- g. En referencia a la difusión de las actividades que realiza la municipalidad se sugiere una mayor promoción entre los vecinos de Luján de Cuyo, acerca de los diferentes beneficios que la Municipalidad produce.

Las políticas públicas son una herramienta que utilizan los gobernantes para solucionar los problemas relevantes en un momento determinado, tanto para el pueblo como para la administración pública propiamente dicha. La importancia de las políticas públicas es que sean desarrolladas responsablemente, con un seguimiento y evaluación apropiados, para comprobar que los resultados sean los esperados; sobre todo si han logrado solucionar el problema que les dio origen.

El programa *Un lujanino suelto en Luján* está dentro de la categoría de política pública, ya que surgió desde la Dirección de Turismo Municipal para dar solución al insipiente turismo interno del municipio de Luján de Cuyo y para incentivar a las empresas privadas en el ámbito de la responsabilidad empresarial. Si bien el programa se desarrolló con éxito durante el primer año de lanzamiento, se ha observado con el correr del tiempo, un decrecimiento en el interés por el mismo, como así también la consecuente falta de evaluación de sus objetivos. La Dirección de Turismo Departamental restó importancia a la hora de detectar las falencias del programa. En consecuencia, se puede decir que la evaluación es parte fundamental para que una política pública sea exitosa y para determinar si es necesario su cancelación o consecución.

8. Conclusión

Luego de investigar en profundidad el turismo social en la Argentina y de ahondar los conocimientos del programa *Un lujanino suelto en Luján*, se evaluó si dicho programa había sido satisfactorio o no durante los años 2011 y 2012.

En este sentido, se analizaron las diferentes metodologías de evaluación de programas sociales y se determinó cuál era la más adecuada para el programa de turismo social que llevó adelante la Municipalidad de Luján de Cuyo. Para facilitar esta evaluación se diseñó una matriz que permitió ordenar los diferentes indicadores. Así, se pudo observar de manera más clara las diferentes metodologías de evaluación a utilizar y las técnicas de recolección de datos, para que la evaluación fuese más precisa.

Seguidamente, se evaluó el funcionamiento del programa y se analizó el cumplimiento de sus objetivos, para arribar a conclusiones sobre cada uno de ellos. Además, se observaron otros aspectos de la Dirección de Turismo de Luján de Cuyo, como la opinión de los beneficiarios respecto de la misma y las actividades que esa institución realizó; como así también la opinión acerca de la actividad turística en el municipio. Asimismo, se realizaron observaciones acerca del diseño y de la implementación del programa.

Por último, se realizaron sugerencias prácticas y metodológicas para la Municipalidad de Luján de Cuyo respecto del programa. De esta forma, se pretendió que el municipio tomara conciencia acerca de la importancia que tiene la etapa de evaluación a lo largo del desarrollo de una política pública. Se considera que el programa *Un lujanino suelto en Luján* es una política pública, ya que nació para solucionar problemas identificados por el municipio en un momento determinado.

Las políticas públicas deben ser utilizadas como herramienta por los gobernantes para solucionar problemas relevantes en un momento determinado. La importancia de estas políticas es que sean llevadas a cabo de manera responsable. También resulta relevante para su éxito que éstas se controlen, además de evaluar de manera constante.

Referencias bibliográficas

- GETINO, O. (1987). *Turismo y Desarrollo en América Latina* (pp. 158-161). México: Limusa.
- PASTORIZA, E. (2011). *La Conquista de las Vacaciones, Breve historia del turismo en la Argentina*. Buenos Aires: Edhasa.
- SCHLÜTER, R. (2001). *El Turismo en Argentina. Del Balneario al Campo* (pp. 98-100). Buenos Aires: Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos.
- UNESCO-SIEMPRO (1999), *Gestión integral de programas sociales orientada a resultados. Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, Secretaría de Desarrollo Social, Banco Mundial, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- WALLINGRE, N. (2007). *Historia del Turismo Argentino* (pp. 110-113). Buenos Aires: Ediciones Turísticas.

Otras referencias en el texto original

- BOULLÓN, R. (1990). *Los Municipios Turísticos*. México: Trillas.
- COHEN, E. et. al. (1992). *Evaluación de Proyectos Sociales*. México: Siglo XXI.
- NAVARRO, Diego (2007) “100 Años de Turismo Argentino. Concurso de Investigación”, Buenos Aires: Presidencia de la Nación, Secretaría de Turismo, Programa de Fomento a la Investigación y a la Innovación en Turismo.
- VALOS (2009). *Que es la RSE. A qué nos referimos con públicos interesados y cómo se aplica la RSE a cada uno de ellos*. Recuperado de http://www.valos.org.ar/quees_rse.html



Planificación turística II: Evaluación

Reflexiones desde el oeste argentino

El ejercicio administrativo de planificar la actividad turística desde el Estado encontró tierra fértil en Mendoza durante el nuevo milenio, más allá de sus claroscuros, reseñados en el volumen anterior. Logro de relieve en consideración del inestable contexto latinoamericano en que se insertan esas formulaciones; el mismo marco dificulta la ejecución de los planes, y más aún su evaluación.

Este volumen presenta, en el primer capítulo y en versión resumida, la única evaluación que hasta el momento sea hecho de la ejecución integral de un plan de turismo en la Argentina, el denominado TurPlan I. El segundo capítulo ofrece la valoración del plan Turismo 2024 (del documento publicado y no de su ejecución porque no alcanzó ese estadio). El tercer capítulo propone una mirada de los planes de turismo mendocinos a la luz de la Ley Nacional de Turismo. El plan de turismo de Alta Montaña es analizado en el cuarto capítulo en perspectiva de la participación comunitaria. En los dos últimos capítulos se incluyen evaluaciones de políticas públicas: en primer lugar se valora la ejecución del plan de turismo del Municipio de Malargüe (acciones de corto plazo) y, finalmente, un programa de turismo social del Municipio de Luján.



UNIVERSIDAD DEL
ACONCAGUA

ISBN 978-987-4971-53-1

