

Boletín de Estudios Geográficos

n. 106, enero – junio 2016, pp. 43-63

ESTRATEGIAS DE PLANIFICACIÓN TURÍSTICA A ESCALA MUNICIPAL: EL CASO DE TANDIL (2002-2012)

María Manuela Blas

CESAL-FCH.UNICEN

Guillermina Jacinto

CONICET-CESAL-FCH.UNICEN

Resumen

Atendiendo al proceso de reposicionamiento turístico evidenciado por el destino Tandil, en el marco de crisis generalizada y de reorientación del mercado doméstico hacia la práctica de un turismo interno en condiciones de posconvertibilidad, el presente trabajo describe las acciones de planificación desarrolladas por el Estado local en materia turística durante el período 2002-2012, para determinar si las estrategias asociadas al Plan Estratégico de Turismo Sustentable Tandil 2020 (PETS) representaron una innovación en la gestión del destino.

A partir del análisis de fuentes hemerográficas, normativas y documentales se constató que el proceso de desarrollo turístico municipal respondió a los lineamientos de la actual etapa posfordista del turismo. Paralelamente, y de acuerdo al esquema de funciones estatales en materia turística definido por Velasco (2004), el desempeño del Municipio en relación a las recomendaciones del PETS se asoció a la promoción del destino, sin introducir nuevas definiciones estratégicas y operativas.

Palabras clave: Turismo, Estrategias Públicas, Tandil.

Abstract

Regarding the touristic repositioning process developed by Tandil destination, in connection to the state of crisis and the reorientation of the domestic market into the practice of an internal tourism in a posconvertibility context, the paper describes the actions of planning developed by the local State in tourism during the period 2002-2012, in direction to determinate if the

strategies associated to the Strategic Plan for Sustainable Tourism Tandil 2020 (PETS) supposed an innovation for the destination management.

Based on the review of graphic, normative and documental sources, it was confirmed that the local tourism process of development followed the actual post-Fordist guidelines. Simultaneously, and according to the state touristic functions defined by Velasco (2004), the local council efforts concentrated on the promotion of the destination, without introducing strategic and operative elements.

Keywords: Tourism, Public Strategies, Tandil.

Recibido: 13/09/2016 Aceptado: 18/11/2016

INTRODUCCIÓN

La interpretación del turismo como potencial inductor de procesos de desarrollo se mantiene aún vigente, a pesar que la experiencia de los últimos cincuenta años introdujo numerosos matices al respecto. En este marco, es indiscutible que el Estado desempeña un rol fundamental en la definición y gestión de proyectos de desarrollo turístico. La promoción y comercialización de los destinos son ámbitos de preocupación para el sector privado, que presiona la intervención pública por los altos costos y la difusa distribución de beneficios que generan. Igualmente, el desarrollo de la actividad turística implica la dotación y uso de bienes públicos que los Estados gestionan (naturaleza, historia, cultura) y producen, en una variedad de sectores de la administración (seguridad, infraestructuras, sistema sanitario) (Velasco González, 2004). La necesidad de compatibilizar la diversidad de áreas de intervención que alcanza y de adaptar los intereses y demandas del empresariado al interés común, se reclama el diseño e implementación de estrategias de carácter coordinado, desde una perspectiva integral y comprehensiva del destino, guiada por una visión a largo plazo.

El ejercicio planificador resulta entonces clave, en tanto supone la revisión de la situación actual como base para repensar el destino y emprender un desarrollo turístico que responda a necesidades y capacidades territoriales, con anclaje en los intereses y aspiraciones de los actores involucrados. La discusión sobre el rol del sector y su participación en la economía local, las modalidades de turismo a estimular y los volúmenes de demanda a atraer, son sólo algunos ejemplos de los ejes sobre los cuales articular el debate en torno al reposicionamiento de los destinos.

De acuerdo con lo expresado, los gobiernos locales enfrentan la gestión turística según los retos que plantea el escenario posfordista, especialmente en relación a las

renovadas y cambiantes preferencias de la demanda que exigen capacidades de adaptación y de movilización focalizada de recursos. El turismo se materializa en los territorios locales, en los espacios donde se encuentran los atractivos turísticos, y donde la autoridades municipales pueden estimular y potenciar la articulación entre actores públicos y privados para su gestión (Borthiry Loreficchi, 2002).

El estudio de las acciones desarrolladas por los gobiernos en materia turística, ha focalizado diversas escalas de análisis, aunque la mayoría de los trabajos refiere al ámbito nacional. Presentan predominantemente una perspectiva descriptiva y los ejes de investigación se inscriben fundamentalmente en el grado y modo de intervención del Estado en el sector; las formas de institucionalización del turismo; los objetivos perseguidos y las principales acciones desarrolladas atendiendo al contexto político-económico general (Brandão Calvacanti & Spínola da Hora, 2002; Pellejero Martínez, 2002 y 2004; Toro, 2003; Nel-lo Andreu & Pérez Albert, 2007; Meloni de Oliveira, 2008; Fernandes Galdino & da Costa, 2011; Almeida García, 2012).

En Argentina, la devaluación cambiaria producida a partir del 2002 favoreció las iniciativas de desarrollo turístico encaradas por múltiples Municipios, estimándolo como alternativa de dinamización territorial ante el estado de crisis generalizada (Wallingre, 2007). El caso de Tandil es representativo, en tanto la reorientación de la demanda nacional hacia la práctica de un turismo de tipo interno propició el reposicionamiento del destino en el contexto turístico nacional. En este sentido, el presente trabajo propone describir el accionar municipal en materia de planificación turística y constatar si las estrategias asociadas al Plan Estratégico de Turismo Sustentable Tandil 2020 (PETS) representaron una innovación en la gestión del destino, durante los años en los que el turismo como cuestión pública adquirió relevancia en la agenda política local.

ÁREA DE ESTUDIO

El partido de Tandil está situado en el sudeste de la Provincia de Buenos Aires, a 300 km de la ciudad de Buenos Aires. Sus condiciones de conectividad están asociadas a las tres importantes rutas que lo atraviesan: la Ruta Nacional N° 226 que vincula a Tandil con Mar del Plata y con el noroeste de la Provincia; la Ruta Provincial N° 30 conecta a la ciudad con la Capital Federal y la Ruta Provincial N° 74 con el Este provincial.

Su población supera los 120.000 habitantes (INDEC, 2010) y su superficie total es de 4.935 Km², encontrándose atravesado en el sentido Noroeste-Sudeste por el Sistema Serrano de Tandilia, lo que le otorga un marco de alta calidad paisajística. Este

sistema se alinea a lo largo de 340 km desde cercanías del A° Vallimanca hasta Cabo Corrientes (Mar del Plata), con un ancho máximo de 60 km en su parte central (en proximidades de la ciudad de Tandil). El conjunto serrano es interrumpido por trechos llanos y algunos valles transversales -de fondo chato y relativamente amplio-, que desaguan hacia el Noreste, el Este y el Sur (Figuras N°1 y N°2).

Figura N°1: Localización y conectividad de Tandil.

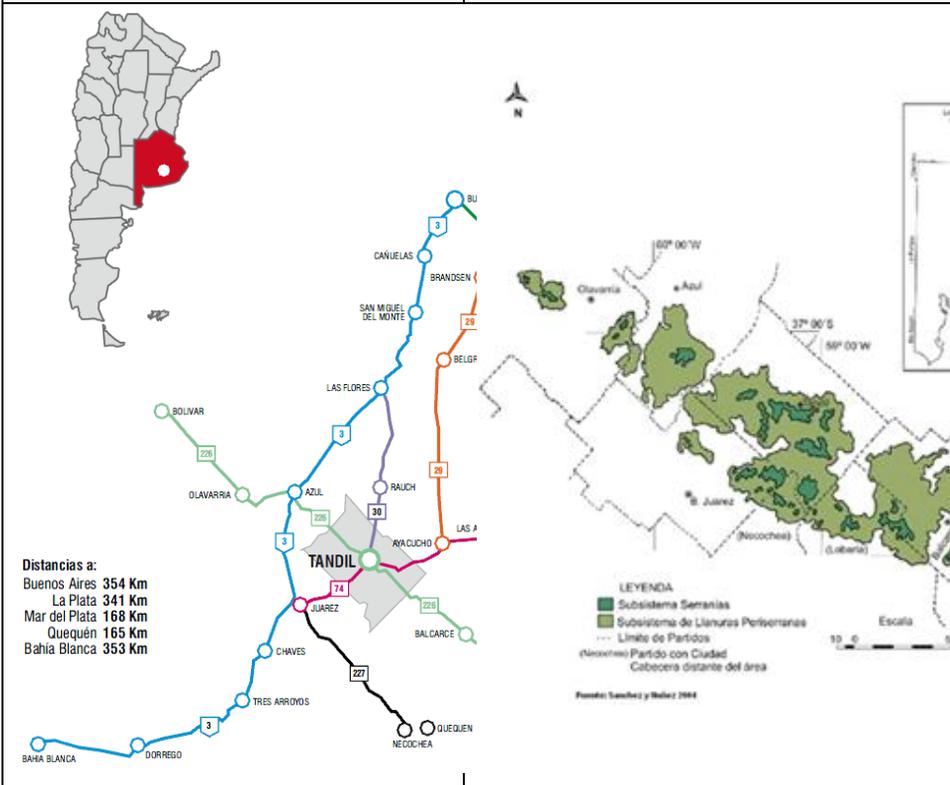


Figura N°2: Sistema Serrano de Tandilia.

Fuente: Instituto de Economía. Facultad de Ciencias Económicas. UNICEN.-Municipio de Tandil (2011).

Fuente: Sánchez, R.O. & Núñez, M.V. (2004).

En el marco de la actualización 2012-2020 del Plan Estratégico de Turismo Sustentable desarrollado por el Ministerio de Turismo de la Argentina, el partido de Tandil queda comprendido en el **Área con vocación turística**¹ denominada **Área Tandil-Azul-Olavarría**, que combina las sierras del Partido de Tandil, con el patrimonio cultural de los Partidos de Azul y Olavarría, y con una importante oferta de turismo rural. Es un área con atractivos naturales, culturales y gastronómicos de magnitud, además de contar con servicios turísticos de importancia, pero que requeriría de una mayor integración entre los destinos para sumar valor regional. Se define asimismo a la ciudad de Tandil como una **Puerta Actual**², en tanto centro turístico de mayor trayectoria en las sierras de la Provincia de Buenos Aires.

MATERIALES Y MÉTODOS

La investigación, de tipo descriptivo-exploratoria y enfoque cualitativo, se apoyó en la revisión de fuentes hemerográficas, normativas y documentales. Se relevó información publicada en los tres diarios locales de mayor circulación de Tandil, considerando para su selección su trayectoria y tiraje. Los datos se sistematizaron en tablas de doble entrada para cada año del período estudiado. En las filas se identificaron fecha, acción desarrollada por del Estado en turismo, el instrumento de política pública implicado, actores involucrados y barreras a la iniciativa. En las columnas se discriminaron las funciones estatales en materia turística. Con respecto a la normativa municipal, se consideraron sus objetivos, sub-sectores alcanzados y disposiciones generales de encuadre de la actividad. Por último, en el caso del Programa Turismo Rural y el PETS se analizaron las características del proceso de formulación, la estructura, los ejes de intervención definidos y las acciones implementadas.

¹ Porción territorial con concentración de recursos turísticos de jerarquía como para atraer una demanda turística significativa pero que presenta problemas de accesibilidad, conectividad y servicios mínimos, como así también de planificación y gestión de productos/destinos, de marketing y de promoción.

² Accesos simbólicos y funcionales a todos los componentes del espacio turístico regional y federal; núcleos urbanos proveedores de servicios turísticos, convenientemente equipados como nodos de comunicaciones.

PROCESOS ESTRUCTURALES EN EL MARCO DE UNA NUEVA ETAPA DEL TURISMO

Desde la década de 1970, la sociedad comenzó a transitar un proceso de mundialización que, sustentado fuertemente en la revolución tecnológica y especialmente en el desarrollo de la informática, las telecomunicaciones y los transportes, trastocó las dimensiones económica, institucional, socio-cultural y físico-ambiental (Bervejillo, 1996). Este contexto de cambios tuvo un rol clave en el plano turístico, ya que en su organización y gestión, el turismo guarda estrecha relación con los modelos de producción y acumulación, que coinciden lógicamente con las mutaciones que ha atravesado la sociedad en su conjunto (Ionnides & Debbage, 1997).

El turismo inició un proceso de transformación desde esquemas de organización y funcionamiento fordistas a posfordistas a partir de 1980, con aceleración de los cambios en la década siguiente. La estandarización constituyó el eje central del modelo turístico de masas, que se extendió a los componentes de forma, territorio y tiempo de los productos. El desarrollo turístico bajo estas condiciones se especializó en torno a un restringido rango de recursos naturales (la playa o la montaña), orientado hacia una demanda entendida como homogénea. La extrema concentración geográfica acarrió la saturación en los espacios de atracción, al tiempo que entabló una ruptura con los territorios adyacentes, creando tensiones y empobreciendo las ofertas turísticas (Donaire, 1998).

La crisis del modelo turístico fordista y su reestructuración hacia nuevas formas de producción, respondieron a una multiplicidad de factores, destacándose el rol que jugaron la obsolescencia de los destinos tradicionales y la saturación ambiental heredada, junto con las transformaciones en las motivaciones e intereses de la demanda. Siguiendo a Vera Rebollo (1994):

(...) a efectos de planificación turística, son fundamentales los cambios cualitativos de la demanda, que condicionan la necesidad de una segmentación, en respuesta a la tendencia hacia lo individual y ante la emergencia de tendencias más personalizadas y menos masificadas. Una segmentación de preferencias que implica y condiciona la diferenciación del producto convencional, cuyo prototipo es el paquete, para dar cabida a un cúmulo de especificidades que buscan la autenticidad en las prácticas del ocio así como la participación más activa, actitudes que comportan el rechazo del consumo masivo (p. 139).

La reacción a la estandarización implicó la extensión de la mirada turística y la consecuente aparición de destinos emergentes que cuestionaron la hegemonía de los centros tradicionales. Por ello, fue posible considerar múltiples recursos como claves

para afianzar la diversificación, mostrando este proceso las siguientes tendencias de valorización:

- a. del patrimonio natural como recurso turístico, en el que la calidad del medio (y su preservación) es un factor esencial;
- b. de la cultura como recurso turístico, lo que implica un importante desarrollo del turismo cultural con la búsqueda de lugares, acontecimientos y experiencias para descubrir identidades, integridades o diferencias;
- c. del mar como aglutinador de actividades de ocio, produciendo un importante incremento de la demanda de turismo azul o náutico;
- d. del cuerpo humano para el desarrollo de ciertas prácticas ligadas con el ocio y/o tiempo libre (valorando distintos aspectos relacionados con la salud física y mental, y el desarrollo integral de la persona) (OMT, 1991 en Salvá Tomás, 1998).

La flexibilidad también presenta una variante temporal. El período vacacional está evolucionando desde posiciones rígidas y concentradas hacia su fraccionamiento y distribución a lo largo del año, que a la luz de una presunta potencialidad turística de todos los espacios plantea la difuminación de las fronteras entre la práctica turística y otras como la deportiva, la cultural o de compras (Donaire, 1998).

En contexto de un mercado cada vez más amplio y sofisticado, la competitividad ya no vendrá dada por la posesión de ventajas comparativas sino por la adopción de formas renovadas de organización y producción, caracterizadas principalmente por la incorporación de innovaciones tecnológicas (vinculadas al área de la información y el conocimiento, en relación tanto al producto como a la promoción y comercialización), estándares y normas de calidad y estrategias de mercado (Marchena Gómez, 1994; Osorio García, 2010). Los mayores caudales de información sobre el mercado y los segmentos de demanda, así como su mayor experiencia de consumo, complejizan el escenario de competitividad, exigiendo a las políticas turísticas a concentrarse en la mejora del producto, y a compatibilizar el desarrollo de los destinos con valores como la sustentabilidad (Enríquez Martínez et al., 2012).

El espacio geográfico asume por ello, una destacada relevancia en los procesos de producción y gestión turística. Cuando pareciera que los flujos y circuitos mundiales trastocan los sistemas institucionales, los modos de producir, las culturas e identidades, el territorio recupera en sus saberes y capacidades un lugar destacado como ámbito creativo, dinámico, competitivo, generador de oportunidades (López Palomeque, 1999).

LAS FUNCIONES DEL ESTADO EN TURISMO Y SUS OBJETIVOS EN RELACIÓN AL DESARROLLO TURÍSTICO

Para el análisis de las actuaciones del sector público en relación al desarrollo del turismo, Velasco González (2005) distingue las funciones por él desempeñadas y los objetivos perseguidos, de acuerdo con las fases de desarrollo turístico en el territorio. Si bien su evolución es cronológica, se reconoce una yuxtaposición constante, asumiéndose la simultaneidad como característica intrínseca del proceso de definición de estrategias, desarrollo de funciones y gestión de destinos.

En primera instancia, el inicio de la actividad turística se correspondería con la función de **estímulo**, orientada a la intervención explícita del Estado para favorecer su despegue, crecimiento y consolidación en la base económica del destino. El conjunto de acciones a desarrollar por la Administración se focaliza en la provisión de infraestructuras, acondicionamiento de bienes y recursos turísticos elementales, y suministro de equipamientos básicos. Dado que constituyen los “recursos atractores” de demanda, Reverté & Izard (2007) y Zapata Campos (2003) introducen la idea de la responsabilidad estatal de velar por la protección y disfrute del patrimonio natural y cultural de una comunidad, tanto para las poblaciones residentes como para los potenciales turistas. En tanto el Estado se ha desvinculado como proveedor directo de determinados servicios, su desplazamiento como agente activo en la asignación y distribución de recursos ha sido complementado por el estímulo de la iniciativa privada, impulsando la generación de oportunidades para el sector e incentivando su participación en la actividad turística (Zapata Campos, 2003).

En esta fase inicial, un segundo rol público es el de **promoción**, vinculado a la difusión del destino pero también a la comunicación y sensibilización de la sociedad y de los funcionarios públicos con respecto a la importancia del turismo y su papel en la comunidad. Los objetivos perseguidos durante la misma son de índole económica (incremento de ingresos y del empleo, y dinamización de sectores complementarios) y política (fomento de los intercambios y del derecho a viajar libremente).

Las funciones de **planificación** tienen como propósito genérico canalizar la demanda hacia las zonas definidas con el objetivo de activar aquellas donde el turismo puede activar procesos de crecimiento y desarrollo. Entre las acciones representativas se encuentran la elaboración de instrumentos de planificación, la inversión en construcción de infraestructura básica u otros mecanismos de atracción, como ventajas fiscales para empresas que se radiquen en determinadas áreas. La acción de planificar comporta una metodología para la definición de medios y líneas de acción,

buscando el cumplimiento de objetivos previamente definidos, y de acuerdo con el enfoque estratégico dominante, debe ser abordada como un proceso dinámico, flexible y participativo (Lira, 2006; Fernández Güell, 2007).

Las funciones de **garantía** involucran instrumentos legislativos y vinculantes orientados hacia el control, pero también la definición y cumplimiento de unos determinados niveles de calidad. Asimismo, implican generar un marco de protección y reconocimiento de los derechos y obligaciones de la demanda, en vistas de la situación de indefensión del turista-consumidor y su agravamiento por hallarse éste fuera de su lugar de residencia habitual.

Entendiendo que el crecimiento del fenómeno turístico produce impactos negativos en los territorios, el sector público debe asumir funciones de **coordinación** entre agentes con intereses diversos, que pueden entrar en conflicto. A la actuación conjunta con la esfera privada, necesaria para la formulación y ejecución de estrategias turísticas, Zapata Campos (2003) considera también el alineamiento de las actuaciones al interior de las propias estructuras estatales, ya sea de modo horizontal o vertical (que en el caso argentino cobra relevancia si se considera que el turismo es un campo de política concurrente). Entre los procesos de articulación intersectorial se pueden mencionar, entre otros, la ordenación del territorio; los espacios naturales; la gestión ambiental; la promoción de actividades económicas; la prestación de servicios públicos; la actividad cultural; la formación y capacitación profesional y la facilitación del ingreso y traslados en destino (Acerenza, 1997; OMT, 1999).

Finalmente, la función de **armonización** se orienta hacia la mejora continua del proceso de producción turística, con una mayor implicación del sector privado. En conjunto, éstos dos últimos roles se corresponden con la última fase del desarrollo del turismo, en la que los objetivos no serán de crecimiento y desarrollo sino de adaptación y mejoramiento de los procesos empresariales (actuando como coordinador) y del producto turístico (actuando como armonizador) en un mercado cada vez más sofisticado, donde crece la tensión entre valores como desarrollo y sostenibilidad, de difícil gestión, y cobra protagonismo la calidad como concepto rector.

LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA MUNICIPAL EN TANDIL EN EL PERÍODO 2002-2012

Hacia 2002 Tandil presentaba cierto posicionamiento turístico asociado al turismo religioso y de aventura. Esto sirvió de base, para que el sector ganara relevancia en la agenda política local, identificándose dos direcciones de intervención municipal en el plano de la planificación del destino.

En primera instancia, se implementaron estrategias de planificación de carácter eminentemente físico. Un primer conjunto de acciones consistió en la provisión y reacondicionamiento de infraestructura básica y equipamiento turístico para realzar los atributos de atractividad y canalizar los flujos turísticos hacia cuatro espacios de la ciudad: el Barrio de la Estación Ferroviaria, la zona norte, el Barrio Movediza y el Lago del Fuerte. Además, en cada uno de ellos se programaron actividades recreativas, culturales y deportivas, constatándose en todos los casos una marcada verticalidad en el diseño e implementación de las iniciativas, con fuerte protagonismo del Municipio. Con excepción del Lago del Fuerte, donde se persiguió posicionar al paseo como punto de ingreso a la ciudad dada su conexión con la Ruta Provincial 30, se consideró al turismo como una actividad con potencial para dinamizar dichos espacios:

"es una satisfacción muy grande recuperar este lugar emblemático, que con su funcionamiento dará un vuelco y renovará a toda la barriada de Villa Aguirre y toda la zona norte". "(...) el Hipódromo motivará la creación de fuentes de trabajo para la gente del barrio y también será un nuevo atractivo turístico para toda la ciudad y los visitantes" (Intendente. Acto de reapertura del hipódromo en zona norte. El Eco de Tandil. 5/3/2006).

La colocación de la réplica de la Piedra Movediza "(...) genera en el plano turístico otro faro de referencia en el noroeste de la ciudad, hasta hoy hay un polo turístico al costado sur y hoy aparece otro lugar de referencia (...). La ciudad se debate entre un Tandil que crece turísticamente y un Tandil con enormes postergaciones. En este terreno el Municipio ha transitado un equilibrio (...). El gobierno nacional, provincial y municipal, que en este caso han priorizado un recurso para el ámbito turístico, pero que a nuestro entender implica un espacio de reinserción y de crecimiento, y de una mejor calidad de vida hacia el futuro" (Secretario de Desarrollo Social. LA VOZ DE TANDIL. 7/5/2007).

El segundo conjunto de iniciativas de planificación de tipo físico comprendió el diseño de nuevos circuitos turísticos. En 2002 y 2005 se diseñaron recorridos serranos con temática religiosa, y en el marco de la declaración de Tandil como Cuna de la Aviación Latinoamericana, en 2010 se presentó el **Circuito Turístico y Aeronáutico de Tandil**. Éste pretendió capitalizar la ventaja comparativa tandilense dada por su fuerte impronta vinculada a la aviación militar y civil. La Ordenanza N° 10229/06 de **Caminos Turísticos** buscó reordenar y reglamentar caminos utilizados por los turistas, algunos de los cuales ya eran oficialmente promocionados, con el propósito de estructurarlos en un nuevo producto turístico y evitar la circulación anárquica de los flujos turísticos. La puesta en valor de los circuitos implicó su señalización y la colocación de instalaciones para el disfrute de puntos panorámicos, la circulación y el estacionamiento vehicular. Del conjunto de iniciativas comprendidas en la estrategia, sólo aquellos recorridos consolidados en la oferta oficial continuaron vigentes.

En su rol planificador, el Municipio emprendió además la formulación de instrumentos programáticos con perspectivas más integrales, objetivos y alcances más amplios, construyendo consensos entre los actores intervinientes para integrar el turismo a las dinámicas sociales y económicas del destino y asegurar su sustentabilidad. En este sentido, en 2004 el Municipio firmó un convenio con la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, que derivó en el desarrollo del Programa Turismo Rural, enfocado en los pueblos rurales del Partido de Tandil, María Ignacia y Gardey. A partir del desarrollo turístico experimentado en la ciudad de Tandil (cabecera del partido), el Ejecutivo incentivó la actividad turística en ellos como oportunidad de desarrollo. El plan de trabajo comprendió la realización de un diagnóstico, la realización de talleres participativos con los residentes para diseñar circuitos turísticos, capacitar a la población local y lanzar marcas de origen y calidad. También se inauguraron centros de atención turística, que en el caso de Gardey involucró la intervención gubernamental para la rehabilitación de un almacén de ramos generales, patrimonio del pueblo. Las perspectivas de desarrollo turístico pautadas por el programa se truncaron en 2005, y la intervención municipal se concentró desde entonces en la revalorización del patrimonio histórico-arquitectónico, y en la provisión y acondicionamiento de espacios públicos e infraestructuras básicas, sin lineamientos ni orientaciones definidas.

El Plan Estratégico de Turismo Sustentable Tandil 2020 (PETS) constituyó la mayor apuesta de planificación a largo plazo, surgido en el marco de la concertación público-privada, representada en la figura del Instituto Mixto de Turismo (IMT) como órgano de gestión intersectorial de la actividad. En 2009, el IMT contrató el servicio de asesoramiento del grupo Fundación Atlántica, que lideró el proceso planificador. Éste incluyó la construcción y el relevamiento de datos mediante fuentes primarias (entrevistas, encuestas electrónicas, observación directa) y secundarias (bibliografía sobre diversas características del destino, documentos nacionales, provinciales y locales; legislación local; *benchmarking*). Fueron realizados tres talleres participativos que involucraron a 40 representantes del sector público, prestadores, organismos y comunidad educativa, relacionados en forma directa e indirecta con el turismo.

El producto inicial del diagnóstico realizado fue la identificación de ocho lineamientos estructurantes del proceso de planificación: 1) puesta en valor de los atractivos; 2) concientización y capacitación; 3) fiscalización y control; 4) integración con otros destinos del partido y su zona de influencia; 5) comunicación y marketing; 6) recreación; 7) tránsito y seguridad y 8) problemas ambientales.

Como resultado del proceso se definieron cuatro ejes estratégicos (Desarrollo de la Oferta, Calidad del Destino, Marketing Turístico y Gestión Institucional del Destino), materializados en estrategias y programas de acción, y sustentados en última instancia en la Visión definida para el destino (Figura N°3).

Figura N°3: Visión del destino Tandil.

Visión del Tandil turístico

Ser un Tandil diferenciado y competitivo, reconocido como marca registrada, que mantenga la calidez y tranquilidad de pueblo que lo caracteriza, que sea un territorio sustentable, sinónimo de excelencia de destino serrano, y que mediante consenso e integración de todos los sectores y actores sociales provoque el desarrollo de un turismo responsable.

Fuente: Plan Estratégico de Turismo Sustentable Tandil 2020.

Las estrategias desarrolladas por recomendación del instrumento programático se relacionaron fundamentalmente con el rol del Municipio como promotor. Las acciones de difusión del destino Tandil se habían basado principalmente en la gestión de notas y publicidades en los medios gráficos, televisivos y radiales nacionales más importantes, complementadas con la asistencia a ferias y exposiciones, por intermediación de la Secretaría de Turismo de la Provincia de Buenos Aires y el Consorcio de Municipios Turísticos de la Provincia de Buenos Aires. A partir de la presentación del PETS, las acciones de promoción emplearon los mismos canales comunicacionales, se orientaron hacia iguales mercados-objetivo y mantuvieron las bases del posicionamiento del destino (los atributos naturaleza y paisaje, y los usos de descanso, deporte y aventura asociados). Las oportunidades de difusión en medios alternativos surgieron a partir de propuestas recibidas de las dependencias de turismo de los niveles superiores de gobierno y de organizadores de eventos promocionales, gracias a la visualización alcanzada por el destino en el mercado nacional. El punto diferencial estuvo dado por la sistematicidad y agresividad que adquirieron las campañas, con el objetivo de consolidar la desestacionalización de la demanda (Tabla N°1).

“Desde el Instituto Mixto de Turismo, a partir de los lineamientos enmarcados en el Plan Estratégico de Turismo, consideramos como una necesidad constante la promoción de nuestros atractivos y la apertura a distintos canales de comercialización y marketing, y por eso aprovechamos este tipo de espacios de promoción” (Director de Turismo. NUEVA ERA. 15/9/2011).

Tabla N° 1: Líneas Estratégicas y Programas del Plan Estratégico de Turismo Tandil 2020.

LÍNEA ESTRATÉGICA	PROGRAMAS
DESARROLLO DE LA OFERTA	Programa de accesibilidad del destino
	Programa de accesibilidad a personas con capacidades distintas
	Programa de conservación y monitoreo
	Programa de puesta en valor de sitios turísticos
	Programa de estructuración de productos
	Programa de proyectos turísticos motores
	Programa de integración regional
	Programa de inversiones
MARKETING TURÍSTICO	Programa de Investigación de Mercados
	Programa Observatorio Turístico
	Plan de Marketing y Comunicación
	Programa de Competencia
CALIDAD DEL DESTINO	Generar Programas de Sensibilización y Concientización a la comunidad local sobre su patrimonio cultural
	Generar programas de Sensibilización y Concientización Turística dirigido a prestadores (directos e indirectos) a dirigentes y a comunidad local en general
	Programa de capacitación turística
	Programa de buenas prácticas para prestadores turísticos
	Programa de calidad integral del destino
	Programa de Seguridad
GESTIÓN INSTITUCIONAL DEL DESTINO	Programa de Reingeniería institucional
	Programa de regulación de la actividad turística. Fiscalización y control.
	Programa de articulación del sector turístico
	Programa de articulación entre el sector turístico y otros sectores socioeconómicos del partido.

Fuente: Plan Estratégico de Turismo Sustentable Tandil 2020.

Se renovó asimismo la página web de la Dirección de Turismo, luego de los escasos aportes de la versión desarrollada en 2004, y se conectó en 2011 con las cuentas oficiales, en los canales de Facebook y Twitter. Entre las iniciativas innovadoras se destacaron la presentación de un sistema de información al turista, a disposición en las oficinas de orientación ese mismo año, y el lanzamiento del código QR (del inglés *Quick Response code*) **Tandil Turístico** en 2012. Estas herramientas se asociaron al proceso de modernización en la prestación de servicios públicos, encarado por el Estado municipal mediante la incorporación de tecnología, iniciativa del Intendente.

El segmento de eventos, congresos y convenciones constituyó a partir del 2009 la línea de diversificación en la comercialización del destino seguida desde el IMT, cuando la ciudad fue seleccionada por la Secretaría de Turismo bonaerense para incorporarse a un programa provincial. El PETS recomendó potenciarlo y por intermediación de dicha cartera se promocionó la oferta local en diferentes ferias y exposiciones (como la Exposición Internacional y Encuentro Nacional de Organizadores de Eventos y Turismo de Reuniones). En 2010 la Dirección de Turismo publicó el Manual de Servicios para Eventos, con el propósito de facilitar la organización de este tipo de encuentros a potenciales entidades o empresas interesadas para fomentar su crecimiento. El manual se complementó en 2011 con la presentación de la Guía Virtual Gastronómica 2011-2012, que sistematizó la oferta de restauración. Además, el Municipio permanentemente acompañó y estimuló mediante recursos logísticos la realización de eventos deportivos, culturales y artísticos (Figura N°4)

Figura N°4: Desarrollo del segmento de eventos, congresos y convenciones.

Manual de Servicios para Eventos	Guía Gastronómica
	

Fuente: Dirección de Turismo de Tandil.

La sensibilización y concientización turística de la población local como arista de la promoción del turismo se identificaron como prioridad en el PETS. Aunque la

Dirección de Turismo ya había desarrollado talleres de sensibilización en establecimientos educativos y con actores locales, los esfuerzos fueron aislados y esporádicos. La recomendación del PETS tomó forma en 2010 con la implementación de un concurso fotográfico con motivos turísticos, reiterado en 2011, y el inicio del programa Conociendo mi Tandil, que consistió en la realización de salidas guiadas a los principales atractivos de la ciudad. Fue diseñado por la Secretaría de Desarrollo Social como herramienta de integración social de grupos vulnerables y fue ésta la que convocó al área de Desarrollo Local. En 2012 el IMT acompañó el ciclo Cultura en las Sierras (concebido por la Subsecretaría de Cultura), que consistió en la organización de presentaciones de stand up gratuitas en los complejos de cabañas, a fin de (que la población profundizara su conocimiento sobre dicho componente de la oferta. El apoyo logístico a la **Semana del Turismo** de la Escuela de Educación Media N° 1 recibió igualmente nuevos estímulos. La programación de charlas, talleres, coloquios y exposiciones de trabajos desarrollados por los alumnos, fue considerado como un avance en la articulación con otros actores e instituciones del partido, apuntado en el eje estratégico Gestión Institucional del Destino del PETS. Según el Director de Turismo:

“en un destino que quiere ser realmente turístico, el rol fundamental es el capital que tiene la educación y la sensibilización en la comunidad a través de la escuela” (Director de Turismo. El Eco de Tandil. 20/10/2009).

“Este plan también nos mostró debilidades que tenemos que corregir. Tenemos que seguir trabajando la concientización, para ser una ciudad turística toda la comunidad tiene que estar convencida de ello” (Director De Turismo. El Eco de Tandil. 5/1/2011).

En relación a la intervención del Municipio como garante de las relaciones emergentes en el sistema turístico, en 2010 se creó la **Oblea de Exhibición Obligatoria de Habilitación de Establecimientos de Alojamiento Turístico** (Figura N°5). Su objetivo fue facilitar la identificación de los establecimientos de alojamientos habilitados, en cumplimiento de las directrices del Plan, para avanzar en la calidad del destino por medio de la regulación y fiscalización de la oferta de este sector.



Figura N°5: Oblea de Exhibición Obligatoria de Habilitación de Establecimientos de Alojamiento Turístico.

Fuente: <http://turismo.tandil.gov.ar/>

El IMT y el Municipio desarrollaron además una batería de acciones para adecuar y controlar al empresariado de acuerdo con el marco normativo vigente: se implementaron campañas de inspección y regularización, así como de concientización de la demanda en relación con el componente de seguridad, que garantizaría la contratación de servicios habilitados. La cuestión constituía un reclamo histórico de los prestadores del servicio de alojamiento, especialmente en la tipología de cabañas, a causa de los perjuicios ocasionados por la competencia desleal. En esta misma línea, por intermediación de la Secretaría de Turismo provincial y como correlato de un convenio suscripto con su par de Nación y la Cancillería Argentina, se accedió en 2011 al dominio de Internet **tur.ar**. El diseño de la herramienta buscó asegurar en los municipios y agencias de viajes, la confiabilidad con respecto a la promoción y comercialización de servicios turísticos vía web, aunque finalmente no se implementó.

En su rol de coordinador, el Municipio concretó dos acuerdos de articulación horizontal de contenido promocional, en 2011, con el Municipio de Tigre y en 2012, con la Fundación Fangio de Balcarce. El primero se limitó a la difusión de la oferta turística como alternativa de marketing, mientras que el segundo **Circuito Turístico Serrano** fue más amplio en su contenido. Siguiendo la recomendación de estimular la articulación regional como vehículo de fortalecimiento del destino mediante ofertas complementarias, contempló promociones y descuentos en establecimientos gastronómicos, alojamientos y actividades en Tandil y para el museo y bar temático de Balcarce.

En fin, el concepto de calidad fue el punto de coincidencia entre el sector público y el privado en la proyección del destino, como estrategia para evitar su masificación:

“(…) si esto se cuadra en una escala razonable, entonces vamos a ser sustentables y seductores como oferta turística. (...) lo que sucede es que venir a Tandil en este momento es “paquete”. Pero se sostiene porque hay calidad, por eso es bueno que no sea barato”. (...) no nos podemos comparar con Mar del Plata, porque el servicio acá es de mayor calidad y no me importa que cobremos más, ya que es la única manera que tenemos para preservarnos” (Directora de Turismo. NUEVA ERA 1/8/2004).

El PETS permitió consolidar formalmente la trayectoria y el trabajo conjunto en esta línea. Los antecedentes consistían en la realización de charlas y talleres, presentaciones y discusiones de programas de las administraciones de turismo centrales. Con posterioridad a la presentación del PETS, en 2011 se gestionó ante la implementación de las **Directrices de Accesibilidad en Alojamientos y Servicios Turísticos** en cabañas y hoteles, desarrolladas por el Ministerio de Turismo. La iniciativa pretendió dar cumplimiento a los Programas de accesibilidad a personas con capacidades diferentes y de buenas prácticas para prestadores turísticos, aunque no prosperó en razón de los inconvenientes de adaptación de los establecimientos.

Por iguales canales, prestadores turísticos en el sector cabañas, montañismo y de actividades recreativas accedieron a la certificación de prácticas de calidad (con normas IRAM- SECTUR e ISO respectivamente). El Honorable Concejo Deliberante, el IMT y la Dirección de Turismo trabajaron igualmente en 2012 en la implementación de las **Directrices de Gestión Turística de los Municipios** de la cartera nacional, pero se diluyó por la indisposición surgida desde la Dirección de Turismo para coordinar esfuerzos con otras áreas municipales.

CONCLUSIONES

Las funciones de planificación son fundamentales para desarrollar una gestión turística sustentable acorde con las necesidades y potencialidades presentes en los territorios turísticos, avanzando hacia la construcción colectiva de ventajas competitivas en el plano de la oferta de productos y su comercialización. La multiplicidad de aristas que componen el complejo mapa del turismo reclama, con mayor énfasis, identificar estos elementos, particularmente en el contexto de diversidad y dinamismo que plantea el escenario posfordista.

Incentivadas por condiciones macroeconómicas favorables, las estrategias de planificación encaradas por el Municipio de Tandil buscaron el reposicionamiento del destino donde el marco paisajístico serrano constituyó el componente central, en torno al cual se articularon una multiplicidad de productos vinculados al contacto activo con la naturaleza (turismo aventura, de descanso).

En relación a lo expuesto, la dotación de infraestructuras básicas y de equipamiento turístico fue rápidamente promovida para estimular la atraktividad, aptitud y accesibilidad de diversos espacios del partido. Éstas fueron las bases planteadas para desarrollar el potencial turístico de los espacios urbanos más desfavorecidos, constatándose una interpretación simplista y lineal de la actividad y su dinámica. Por su parte, los circuitos diseñados no dieron origen a productos innovadores, mostrando que el componente naturaleza estuvo presente casi con carácter excluyente, y que sólo prosperaron aquellas iniciativas que integraron a los atractivos promocionados oficialmente.

En este sentido, aunque se constató la decisión municipal de diversificar la oferta turística local, la competitividad del destino a través de la definición de nuevos productos, resultó un proceso de prueba y error, en el que sólo los elementos ya consolidados lograron sostenerse. Esto se hace aún más notorio en el caso de los pueblos rurales del partido, donde la diluida implementación del Programa Turismo Rural relegó al plano discursivo el potencial turístico de los pueblos, aun cuando se habían logrado sentar las bases para su desarrollo. El PETS fue el único intento con

objetivos turísticos definidos; en lo sucesivo, el impulso al sector provino del efecto derrame de estrategias relacionadas a la mejora de la calidad de vida de la población residente.

Se destaca el consenso público-privado alcanzado en relación a la necesidad de contar con lineamientos para promover el desarrollo sustentable del destino en el largo plazo. Sin embargo, el PETS también fue limitado en su formulación e implementación. La participación de la población en su elaboración fue deficiente, y las instancias participativas reducidas, por lo que los principales aportes fueron realizados por actores directamente relacionados con la actividad.

Las líneas estratégicas definidas contemplan los ejes básicos de intervención sobre la actividad turística, atendiendo a valores como la calidad y la sustentabilidad, que si bien no está explícitamente definida, está presente en el contenido del documento. Las recomendaciones del instrumento son insistentes respecto de esto último, ocupando un destacado lugar en el proceso de inserción competitiva del destino Tandil, como alternativo a los tradicionales.

En relación a la comercialización y marketing del destino, las iniciativas desarrolladas no incorporaron las recomendaciones del PETS con respecto a las definiciones estratégicas (participación en el mercado, segmentos objetivos, estrategia de posicionamiento). Las innovaciones adoptadas para su comunicación representan la diferencia más notoria en la gestión del turismo local, permaneciendo ausente en otros ámbitos claves para la competitividad, como la creación o modificación de productos o la mejora de su estructura organizacional. En este sentido, las iniciativas más destacadas para la calidad continua se asociaron a la oferta de equipamiento privada.

En relación con lo expuesto, las directrices del PETS implementadas en el período no marcaron una inflexión en la gestión turística local, focalizada en cuestiones ya presentes en la agenda política, y sin lograr superar acciones atomizadas, en muchos casos, asistemáticas. No obstante, los espacios e instancias de co-construcción del destino respaldadas por la vigencia del PETS plantean la posibilidad de revisar y ajustar las estrategias hasta hoy formuladas, propiciando acciones consistentes con una visión integral y sustentable del destino Tandil.

BIBLIOGRAFÍA

ACERENZA, M. A. (1997). La organización nacional del turismo. *Acerenza, M.A. (Ed.), Administración del turismo. Vol. 1: Conceptualización y organización*. México D.F., Trillas, 233-268

ALMEIDA GARCÍA, F. (2012). La política turística en España y Portugal. *Cuadernos de Turismo*, (30), 9-34.

- BERVEJILLO, F. (1996). *Territorios en la globalización cambio global y estrategias de desarrollo territorial*. Santiago de Chile: ILPES.
- BORTHIRY LOREFICCHI, N. (2002). *Gestión Pública Municipal del Turismo. Un desafío basado en el fortalecimiento institucional y en la participación*. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.
- BRANDÃO CALVACANTI, K. & SPÍNOLA DA HORA, A.S. (2002). Política de Turismo no Brasil. *Turismo em Análise*, 13(2), 54-73.
- DONAIRE, J.A. (1998). La reconstrucción de los espacios turísticos. La geografía del turismo después del fordismo. *Sociedade e Território*, (28), 1-34.
- El Sistema de Tandilia: una aproximación a la definición de su espacialidad y compartimentación territorial; Actas del Segundo Congreso de la Ciencia Cartográfica y IX Semana Nacional de Cartografía, Buenos Aires, 22-25 de junio de 2004.* (2004). Buenos Aires: Asociación Centro Argentino de Cartografía y el Servicio Geológico Minero Argentino.
- ENRÍQUEZ MARTÍNEZ, M.A., OSORIO GARCÍA, M., CASTILLO NÉCHAR, M. & ARELLANO HERNÁNDEZ, A. (2012). Hacia una caracterización de la Política Turística. *Revista Pasos*, 10(3), 417-428.
- FERNANDES GALDINO, L.C. & DA COSTA, M.L. (2011). Análise das principais políticas públicas de turismo no Brasil, da década de 1990 à atualidade. *Observatório de Inovação do Turismo*, 6(4), 1-24.
- FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (2007). 25 años de planificación estratégica de ciudades. *CIUDAD Y TERRITORIO Estudios territoriales*, 29(154), 621-637.
- GONZÁLEZ REVERTÉ, F. & MIRALBELL IZARD, O. (2007). Introducción a la gestión pública del turismo. En O. Miralbell Izard (Coord.), *Guía de gestión pública del turismo* (pp. 19-64). Barcelona: Editorial UOC.
- INSTITUTO MIXTO DE TURISMO DE TANDIL (2010). *Plan Estratégico de Turismo Sustentable Tandil 2020*. Tandil: Instituto Mixto de Turismo de Tandil.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- IOANNIDES, D. & DEBBAGE, K. (1997). Post-Fordism and flexibility: The travel industry polyglot. *Tourism Management*, 18(4), 229-241.
- LIRA, L. (2006). *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Santiago de Chile: ILPES.
- LÓPEZ PALOMEQUE, F. (1999). Política turística y territorio en el escenario de cambio turístico. *Boletín de la A.G.E.*, (28), 23-38.
- MARCHENA GÓMEZ, M. J. (1994). Un ejercicio prospectivo: de la industria del turismo “fordista” al ocio de producción flexible. *Papers de Turisme*, (14-15), 77-94.
- MELONI de OLIVEIRA, F. (2008). As Políticas de Turismo no Brasil nos Anos Noventa. *Turismo em Análise*, 19(2), 177-200.
- MINISTERIO DE TURISMO DE LA NACIÓN (2011). *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable. Actualización 2012-2020*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Turismo de la Nación.
- NEL-LO ANDREU, M. & PÉREZ ALBERT, Y. (2007). La política turística en Panamá. Resultados y perspectivas. *Cuadernos de Turismo*, (20), 199-221.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (1999). *Agenda para planificadores locales: Turismo sostenible y gestión municipal. Edición para América Latina y el Caribe*. Madrid: Organización Mundial del Turismo.

OSORIO GARCÍA, M. (2010). Turismo masivo y alternativo. Distinciones de la sociedad moderna/posmoderna. *Convergencia*, (17), 235-260.

PELLEJERO MARTÍNEZ, C. (2002). La política turística en la España del siglo XX: una visión general. *Historia Contemporánea*, (25), 233-265.

PELLEJERO MARTÍNEZ, C. (2004). La política turística en España. Una perspectiva histórica. *Mediterráneo Económico*, (5), 268-283.

SALVÀ TOMÀS, P.A. (1998). Los modelos de desarrollo turístico en el Mediterráneo. *Cuadernos de Turismo*, (2), 7-24.

TORO, G. (2003). La política pública de turismo en Colombia. *Turismo y Sociedad*, 2, 9-15.

VELASCO GONZÁLEZ, M. (2004). *LA POLÍTICA TURÍSTICA. Gobierno y Administración Turística en España (1952-2004)*. Valencia: Tirant lo Blanch.

VELASCO GONZÁLEZ, M. (2005). ¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004). *Política y Sociedad*, (42), 169-195.

VERA REBOLLO, J.F. (1994). El modelo turístico del Mediterráneo español: agotamiento y estrategias de reestructuración. *Papers de Turisme*, (14-15), 131-147.

WALLINGRE, N. (2007). Etapa del posturismo. Desde los umbrales del Siglo XXI. En N. Wallingre (Ed.), *Historia del Turismo Argentino* (pp. 205-230). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones Turísticas.

ZAPATA CAMPOS, M. J. (2003). Los agentes turísticos: una aproximación desde la sociología y la ciencia política. En A. Rubio Gil (Ed.), *Sociología del turismo* (pp. 213-250). Barcelona: Ariel.

LAS AUTORAS

María Manuela Blas es tesista de la carrera de Licenciatura en Turismo, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Becaria de Investigación, Categoría Entrenamiento, de la Comisión de Investigaciones Científicas del Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires. Octubre 2015-octubre 2016.

m.manuelablas@gmail.com

Guillermina Jacinto es Doctora en Geografía, Ordenamiento del territorio y Urbanismo por la Universidad Paris III Sorbonne Nouvelle. Investigadora Adjunta CONICET y del Centro de Estudios Sociales de América Latina (CESAL-UNICEN). Profesora Adjunta ordinaria en las asignaturas Ordenación Ambiental del Territorio y Políticas y Planificación del Turismo de la Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Temáticas de investigación: ordenamiento del territorio y desarrollo regional.

guillermina.jacinto@gmail.com