



Revista de Turismo e Identidad
a.2 n.1 – jun 2021 – nov 2021 Mendoza, Argentina
ISSN 2718 - 8205
<http://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/turismoeidentidad>
pp. 17-53

Management estratégico y gestión pública. El caso del turismo en Mendoza y Argentina (2005-2015)

Strategic management y public administration

The case of tourism in Mendoza and Argentina (2005-2015)

 **Fernando Francisco Mas**

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (INCIHUSA)

Mendoza, Argentina
fernandomas@hotmail.com

RESUMEN

En este artículo buscamos señalar la presencia de una racionalidad y de un ethos empresarial que atraviesa la gestión pública actual, enfocándonos en el sector del turismo en Mendoza y en Argentina, entre los años 2005 y 2015. A tal fin, desde un análisis genealógico, nos concentraremos en mostrar la divulgación por parte de la gestión pública de turismo contemporánea de valores sociales inspirados en conceptos, herramientas y técnicas propias del management estratégico. El management estratégico es una corriente de estudio que ingresó en un proceso de racionalización sostenida en el campo de la administración de empresas desde la segunda mitad del siglo XX. Este análisis genealógico, que va al pasado para entender el presente, busca definir mandatos orientativos de la conducta que se desprenden del principio general de competitividad del management estratégico y de sus valores asociados. Así, bajo esta lupa, exhibiremos y analizaremos

documentación oficial y una serie de entrevistas realizadas a personas que trabajan en el sector turístico objeto de nuestro estudio.

PALABRAS CLAVE: gestión pública, turismo, management estratégico, gubernamentalidad, ethos

ABSTRACT

In this article we seek to point out the presence of a rationality and an enterprise ethos that runs through the current public administration, focusing on the tourism sector in Mendoza and Argentina between 2005 and 2015. To this end, from a genealogical analysis, we will concentrate on showing the dissemination by contemporary public tourism administration of social values inspired by concepts, tools, and techniques of strategic management. Strategic management is a school of study that entered a process of rationalization sustained in the field of business administration since the second half of the twentieth century. This genealogical analysis, which goes back to the past to understand the present, seeks to define mandates of conduct that stem from the general principle of competitiveness of strategic management and its associated values. Thus, under this lens, we will show and analyse official documentation and a series of interviews with people working in the tourism sector that is the subject of our study.

KEYWORDS: public administration, tourism, strategic management, governmentality, ethos

Fecha recepción: 3 de mayo de 2021

Fecha aprobación: 8 de junio de 2021

Introducción

El objetivo central de este artículo consiste en exponer e interpretar desde la sociología -a partir del dialogo entre los trabajos de Michel Foucault y Max Weber-, una serie de conceptos, herramientas y técnicas propias del management estratégico, devenidas en pautas y valores sociales orientativos de la conducta, que se encuentran presentes en *prácticas* contemporáneas de gestión pública de turismo en Mendoza y en Argentina, entre los años 2005-2015. Definimos este periodo de tiempo teniendo en cuenta dos cosas. En primer lugar, la sanción de la primera Ley Nacional de Turismo (2005) y,

en segundo lugar, el año en el que hicimos una serie de entrevistas en el Ministerio de Turismo de la provincia de Mendoza (2015).

Esto se trata de una definición un tanto arbitraria, si se quiere, a los fines de acotar el estudio, pero representativa de un momento en el que el Estado argentino apostó por la “modernización” administrativa del turismo. Sin embargo, no es una definición del todo excluyente, ya que en determinadas ocasiones recurriremos a prácticas que exceden el rango de años a *priori* definido, aunque siempre tratándose de material de gestión del mismo siglo XXI.

Hemos utilizado la categoría *práctica de gestión* -pública de turismo-, nuestro principal objeto empírico, no sólo para referir al conjunto de documentos oficiales de la actividad (planes, directrices, manuales, etc.), sino también para hacerlo con los testimonios, de personas entrevistadas¹, sobre los “modos de hacer” del sector turístico estatal. Estas personas se han encargado de diseñar, gestionar, interpretar y poner en marcha ideas de planificación, organización y control que han sido plasmadas en los documentos a los que hacemos referencia.

Los documentos y los testimonios han sido analizados a la luz de dos grandes corpus teóricos. O, mejor dicho, en primer lugar, han sido asociados a los saberes del *management* -estratégico-, a raíz de su transferencia “sin escalas” a la gestión pública de nuestros días, como parte del proceso conocido como *New Public Management*, reflejo de la presencia de una racionalidad empresarial que en la actualidad atraviesa la administración de los Estados en todos sus niveles (Clarke & Newman, 1997, Dardot y Laval, 2013). De esta manera, estos saberes *manageriales*, aparecen también como objeto de nuestro estudio. En segundo lugar, recurrimos a la sociología (y a la filosofía política adaptada a estos fines), ahora sí para analizar e

¹ Realizadas personalmente, aunque también se incluirán algunos fragmentos de notas de prensa.

interpretar, en determinados casos, ambos objetos (las prácticas de turismo y los saberes *manageriales*), participando en términos de marco teórico y de nuestra metodológica, en virtud de asumir un método sociológico del tipo histórico-crítico (genealogía).

En otras palabras, nos interesa arrojar luz y analizar, desde una genealogía de las relaciones de poder, los testimonios de las personas entrevistadas, como así también aquellos fragmentos de los documentos oficiales, que mejor ilustren cómo los conceptos desarrollados históricamente por la estrategia *managerial*, alrededor de la noción de “competitividad”, aparecen hoy “naturalizados” en la gestión pública de turismo, en tanto esos conceptos empresariales han devenido en valores sociales que orientan la vida de los sujetos, en gran medida debido a su grado de “secularización” y divulgación exacerbada (López Ruiz, 2014). De este modo buscamos exponer parte del trabajo de campo llevado a cabo en el año 2015 en el por entonces Ministerio de Turismo de Mendoza², a raíz de examinar las entrevistas allí realizadas y su vinculación con la planificación turística provincial y nacional del siglo XXI.³

Es importante aclarar también que, si bien nos concentramos en el caso de la provincia de Mendoza y en el marco nacional de la actividad turística, en determinadas ocasiones recurriremos a lo dicho en el plano internacional, sea por medio de entrevistas o de documentación. Nos interesa mencionar

² En la actualidad: Ministerio de Cultura y Turismo. Además, la gestión de este organismo coexiste con la del Ente Mendoza Turismo (EMETUR), creado por la Ley Provincial N° 8845 del 23 de marzo de 2016, y promulgada el 01 de abril de 2016.

³ Esto se basa en mi tesis de doctorado *Management, estrategia y subjetividad: la competitividad como conducción de vida* (Mas, 2020b). El trabajo de campo en el sector del turismo, en Mendoza y Argentina, de carácter exploratorio y descriptivo, nos permitió avanzar a un estudio del tipo explicativo a raíz de la realización de una genealogía del concepto de “competitividad” del *management* estratégico, que dio cuenta de la presencia exacerbada de esta noción -con sus dinámicas, conceptos, matrices y herramientas asociadas-, en las prácticas de la gestión pública turística contemporánea.

esto porque nuestro posicionamiento metodológico no exige definir un centro de emanación (del poder) sino más bien en recurrir a un nivel de estudio, pero para salir de ahí, a fin de señalar un fenómeno social que lo trasciende.⁴

El análisis aquí realizado recae en reconocer el fenómeno social de la “racionalidad gubernamental” (de conducción de las conductas), pero también de la “ética de vida”, prevalentes en nuestra contemporaneidad. Las racionalidades de gobierno o éticas de vida no poseen “arriba” ni “abajo”, mucho menos un núcleo conspirativo, sino que se encuentran diseminadas y estimuladas desde distintos ángulos de la sociedad (Mas, 2020a). Con esto queremos hacer ver que el posicionamiento metodológico que hemos asumido hace converger:

- por un lado, al estudio genealógico de las relaciones de poder al nivel de las racionales de gobierno propuesto por Michel Foucault (2006 [1978], 2007 [1979]).
- por otro lado, al análisis de procesos históricos de racionalización que mutan en un “ethos” social, inspirado en los trabajos de Max Weber (Weber, 2011).

La correlación entre ambos análisis que se detienen en la historia busca entender acontecimientos que persisten y rigen nuestro presente (con sus reformulaciones); ir al pasado, pero para entender como fue emergiendo lo que hoy se muestra como “dado” y “normal”.

Según Michel Foucault (2006 [1978], 2007 [1979]) una “racionalidad gubernamental o de gobierno”⁵ podía estudiarse preguntándose cuál fue el

⁴ No buscamos señalar objetos ni sujetos “responsables”, aunque sí que sean representativos o que “encarnen” mejor lo que queremos señalar.

⁵ Foucault definió gobierno, en su última y más amplia definición, como la “conducción de la conducta” (Foucault, 2007 [1979]).

principio reflexivo y el “espacio de veridicción” que orienta la conducta de los hombres y de las mujeres en un momento dado de la historia. En los estudios sociológicos contemporáneos, y en virtud del curso de Foucault del año 1979 en el Collège de France, *Nacimiento de la Biopolítica* -NBP-, se considera que la racionalidad de gobierno prevalente de nuestro tiempo es aquella que define a la *empresa* como el espacio capaz de producir “efectos de verdad” sobre las personas, y cuyo principio reflexivo o de racionalización es la *competencia*. Cuando hablamos de “veridicción” y provocar efectos de “verdad” en las personas, referimos precisamente a la constitución de los sujetos, cómo se piensan a ellos mismos y a la realidad que los rodea. Es decir, hablamos de la definición de una subjetividad específica, en este caso, una *subjetividad empresarial y competitiva*. Esto desde el aporte foucaultiano.

Al mismo tiempo, los trabajos de principios del siglo pasado de Max Weber pueden entrar en diálogo con las investigaciones del filósofo francés (Gordon, 1987; Jardim et. al, 2018). Sobre todo, si adherimos a la tesis que sostiene que Weber (2011), al estudiar la afinidad histórico-cultural entre la secularización del obrar metódico del protestantismo ascético y el trabajo racional del capitalismo moderno, se preocupó por procesos de racionalización/metodización que devienen en una *ética de vida* y esto, en definitiva, fue para definir un determinado “tipo de individuo” del propio capitalismo moderno (Hennis, 1983). Así, cuando hablamos de “valores sociales”, de conceptos que han devenido en “ética social”, estamos haciendo referencia al aporte de Max Weber que va en esta dirección interpretativa.

De esta manera, en nuestro caso, podríamos hablar de una “racionalidad” y de una “ética” “de la empresa” en dónde hoy la competencia empresarial hace las veces de prisma reflexivo para metodizar las prácticas y saberes de los más diversos espacios de la vida en sociedad. Esto, a su vez, asociado a la consecuente divulgación de conceptos/valores competitivos que orientan la

vida de las personas, dando lugar a una subjetividad empresarial/*managerial* predominante. Nos interesa estudiar esto en la administración pública, en este caso, del sector del turismo en Mendoza y en Argentina durante el periodo de años mencionado, para explicar y exhibir que la gestión de la competencia racionalizada conceptualmente por la estrategia de negocios logró colonizar este y otros ámbitos del Estado. Con esto mismo, nuestro estudio de la competencia, claramente, expande el grueso de las investigaciones, de fines de la década del setenta, de Michel Foucault sobre el “neoliberalismo” del siglo XX, dónde previó su pretensión de extrema capilaridad social.

Ahora bien, Foucault (2007 [1979]) en NBP aventuró que la competencia podría ser el prisma reflexivo de una racionalidad de gobierno contemporánea que no sólo se ciñe al espacio empresarial, pero lo hizo estudiando las principales corrientes microeconómicas del nuevo liberalismo del siglo pasado. El *management* de empresas, al poco tiempo de dictarse el curso (década del ochenta), fue el encargado de *divulgar globalmente* cómo hacer frente a la competencia. El *management* estratégico abordó la competencia no desde el punto de vista de la relación y regulación del mercado, sino que se concentró en definir las conductas más efectivas para que las empresas (y las personas) compitan y ganen, es decir, se concentró en desarrollar el principio de *competitividad* empresarial.

De esta manera, en la actualidad, los conceptos/valores de la *estrategia competitiva* se han visto promulgados, alentando una subjetividad *managerial* (López Ruiz, 2014), en los ámbitos más diversos de la sociedad; en nuestro caso en particular, en la gestión pública de turismo. Aun así, cuando hablamos de “diseminación e internalización de valores” que dan lugar a la definición de una subjetividad *managerial* y estratégica, no queremos afirmar que todos los sujetos (supongamos el gestor/trabajador público de la actividad turística) se constituye y se piensa a sí mismo como un “yo estratega” absoluto (mucho menos como un “yo empresarial”

unívoco). Se trata simplemente de una presión ética que traza líneas de fuerzas con una dirección, modelando rasgos de conducta que -hoy- prevalecen, pero que se mixturán con *otras formas* de ser sujeto.

Con los relatos, testimonios y fragmentos que expondré a continuación queremos, simplemente, ilustrar de manera esquemática esa “presión” subjetivante, a raíz de señalar que los modos de pensar la gestión turística provincial y nacional, tienden a encontrarse, en gran medida, en consonancia con lo pronunciado, desde la mitad del siglo pasado, por los saberes *manageriales*. Estos modos de pensar (y hacer) son identificables en las voces de los sujetos entrevistados y en los textos de la documentación oficial, encarnando aún con más claridad en estos últimos, ya que el sector del turismo funciona como un indicador del nivel de competitividad de un país, y la misma documentación del sector promete y proyecta estratégicamente acciones para elevarlo (al nivel de competitividad). Medir la competitividad nacional es algo que se impuso a los Estados desde la década del noventa, con un sinfín de consultoras privadas que venden sus servicios basándose en los aportes de la estrategia de negocios (Kantola & Seeck, 2011; Davies, 2014).⁶

Al mismo tiempo, en la planificación de la actividad turística, el vocabulario y algunos modelos de proyección se encuentran inspirados en el *management* estratégico por tratarse, particularmente, de un sector con una clara impronta comercial y ofensiva (Britton, 1991). Los destinos turísticos se valen necesariamente de la estrategia y del *marketing*, en tanto estos se “venden” -pensemos en la definición de la marca de un país (Navarro, 2010)- pretendiendo atraer más inversiones y turistas que otros lugares. Entre ellos “compiten” y aparece como una máxima o un *deber* ser el hecho de devenir competitivos. Con esto nos referimos no sólo a mandatos que recaen sobre

⁶ De hecho, también los planes y las directrices oficiales del sector turístico a los que recurrimos han sido diseñadas en colaboración a consultoras privadas.

las reparticiones públicas a cargo de la planificación y operación, con sus respectivos trabajadores, sino también al conjunto de prestadores privados al interior del sector, destinatarios de la arenga competitiva por parte del Estado.

A continuación, entonces, expondré a modo de relato el trabajo de campo en la gestión pública de Mendoza y Argentina⁷ que nos permitió señalar y analizar genealógicamente una racionalidad y una ética de la empresa, a fin de exhibir cómo hasta nuestros días el principio de competitividad estratégica -con sus dinámicas, conceptos, matrices y herramientas asociadas- se divulga en términos “éticos” en los más variados ámbitos de la vida.

Competitividad y turismo

Es el año 2015 y me encuentro esperando en la sala principal de una oficina cálida, aunque rústica, propia del antiguo edificio en donde se ubica el por entonces denominado Ministerio de Turismo de la provincia de Mendoza, Argentina [MINTURMza]. Una muchacha joven, ante la cual me anuncié en la recepción, vuelve luego de unos minutos y me informa que la persona a cargo de la Dirección de Comunicación ya se encuentra disponible para que conversemos. Esquivo una suerte de boxes en los que se organiza el espacio de trabajo de los integrantes del área; finalmente, soy recibido amablemente. Antes de comenzar con la entrevista le pido a esta persona que me cuente un poco de ella, de su experiencia, de su formación:

[Me gradué] en Comunicación Social en la Universidad Maza [de Mendoza]. [Luego], hice una maestría en la Universidad del

⁷ En el Ministerio de Turismo de la provincia de Mendoza se hicieron nueve entrevistas (no incluimos aquí fragmentos de todas ellas) y se analizaron tres planes estratégicos. En el nivel nacional sólo nos detuvimos en revisar documentación: normas, planes, manuales y directrices (diez en total).

Salvador, en Buenos Aires, en Comercialización y Publicidad. Estuve bastante tiempo trabajando en medios [en Mendoza], y a los 25 años me fui a Buenos Aires y trabajé en consultoría, hasta que ingresé a *Disney Channel*. [Allí] hice carrera, llegué a coordinar todos los mercados de Latinoamérica. Volví a Mendoza, trabajé en Supercanal,⁸ tenía bastante trabajo ahí, después me salió la oportunidad de venir a trabajar acá [en el Ministerio de Turismo] (comunicación personal, septiembre de 2015).

La persona entrevistada, de un poco más de cuarenta años, nos mencionaba que la mayor parte de su ejercicio profesional había tenido lugar en el mundo de la empresa. El ingreso reciente -2013- a la administración pública estatal fue el resultado del vínculo que se estableció por medio de un servicio de consultoría externa brindado a la Dirección de Comunicación del MINTURMza. Esta relación comenzó en el año 2012 cuando aún trabajaba para Supercanal. Así, luego de ser proveedor del Estado (asesorando en comunicación y *marketing*) comenzó a desempeñarse como responsable del sector, ocupando el correspondiente cargo político.

Sumado a esta información percibo, tal vez por ser egresado en administración de empresas y haber yo mismo trabajado algunos años en el sector privado, que esta persona pareciera tener ese andar dinámico que otorga el “roce” del business. Ese estilo se vuelve un tanto curioso si lo comprendemos al interior del contexto de la repartición pública en donde se despliega.

Según el organigrama de la institución que se nos mostró, esta persona es la encargada política del área, pero hay un contraste entre su modo “moderno”

⁸ Supercanal es una compañía mendocina prestadora del servicio de televisión digital y por cable en gran parte del territorio argentino.

de ser, de andar “fresco”, y la estética del documento de asignación de funciones y representación gráfica de la estructura organizacional. Este documento, inserto al interior de un cuerpo normativo y procedimental, está organizado bajo la ornamenta “apelmazada” del Estado (hojas foliadas, sellos, membretes, etc.).

A su vez, su presencia también irrumpe en el espacio institucional (cálido, aunque rústico, como señalé), tiñéndolo con esa dosis de vanguardia en la conducción. La persona tiene estampa para comunicar, su tono es informal y, al mismo tiempo, persuasivo. Su vocabulario está impregnando, en sintonía con su formación en comercialización y publicidad, de modernos vocablos propios del *management* (y el *marketing* de empresas), como, por ejemplo: *target*, *storyteller* o *branding*.

Respecto a estos conceptos, no viene al caso detenernos aquí en su desarrollo, pero sí son útiles para señalar a *priori* que ella se muestra como alguien que piensa la gestión de las organizaciones acorde a los *cánones estratégicos* contemporáneos. Esta persona, a simple vista, pareciera poseer algunas de las aptitudes que hoy se exigen para ser un *manager* más que un “burócrata estatal”: estar atento al afuera, ser proactivo y asumir un porte emprendedor.

Es decir, esto implica asumir en el trabajo un “modo moderno de ser” y, por lo tanto, adoptar características conductuales que se desprenden del mundo empresarial, como, por ejemplo: eficiencia, iniciativa, autosuficiencia y la capacidad de responsabilizarse por las propias acciones (du Gay, Salaman & Rees, 1996). Estas características, en gran medida y en nuestro país, aún hoy se contraponen al sentido común que juzga al ámbito estatal desde la concepción peyorativa de la noción de “burocracia”, adjetivación coloquialmente asociada a esta esfera.

No obstante, la persona entrevistada, al mismo tiempo, hace que esa frescura de la que hablamos se torne enfática, por medio de una

comunicación corporal enérgica y, como una buena dirigente política - ¿y por qué no empresarial? -,⁹ se entusiasma en mostrar las “acciones clave” del periodo bajo su administración, atropellándose con las respuestas y anticipándose a posibles preguntas. Ella ilustra estas acciones por medio de la exhibición de campañas de comunicación del Ministerio a través de folletos promocionales o en la web. Esto nos decía respecto a una campaña online a cargo del MINTURMza:

Como resultado, comunicacionalmente fue *exitosísima* la campaña. Yo tuve todos los clics, ingresos a la página, tuvimos una tasa de apertura altísima, se mandó *newsletters*, la hicimos en YouTube, realmente hubo una movida online *muy fuerte*. Porque si desarrollas un sitio, tiene que haber un desarrollo online *muy fuerte, potente*, y lo fue (comunicación personal, septiembre de 2015, el énfasis es nuestro).

No todo es trabajo, la entrevista se desarrolla de manera un tanto informal, llegando incluso a contarme de su vida personal y familiar. Sin embargo, en determinado momento -y en relación con solo un aspecto que ponemos de relieve en este artículo-, tuvimos la oportunidad de conversar sobre el tipo de vínculo que existe entre las diferentes provincias como destinos turísticos y las acciones de comunicación comercial para promocionarlas como tales. Se escuchaba: “entre nosotros hay una sana competencia, queremos todos que vengan muchos turistas, estén muchos días y que gasten mucha plata. Son las premisas del turismo” (septiembre de 2015, comunicación personal).

Este aspecto que ponemos de relieve en la voz de nuestro entrevistado es la acción de la competencia. Esta acción nos interesa en tanto que, como hemos dicho, en la actualidad es un fuerte condicionante del modo de

⁹ Peter Drucker (1985 [1980]), en su libro *La Gerencia en Tiempos Difíciles*, comenta que los ejecutivos de las empresas se caracterizan por gozar de una considerable ansiedad por atribuirse méritos logrados por la empresa.

gestionar y comercializar una empresa, una organización, un destino e, incluso, a uno mismo. De esta manera, para adentrarnos en el mundo de la gestión, a continuación, necesitaremos concentrarnos primero en el concepto de “competitividad”, principio que, como dijimos en la introducción, desde el universo managerial procura administrar y hacer frente a la competencia en sí misma.

Traigamos a colación el siguiente hecho: tres años antes de la entrevista que acabamos de citar (2012), a nivel federal, el Inprotur¹⁰ editaba bajo la coordinación del Ministerio de Turismo de la Nación (MINTURNac) el plan estratégico intitolado “conectAR”. Este conjunto de prácticas de gestión estaba destinado a reforzar las medidas de *marketing* internacional de la actividad turística argentina.

El texto resaltaba los beneficios del turismo para la economía del país y su fuerza como impulsor del desarrollo social. A tal efecto, se edificó, por un lado, alrededor de una retórica optimista que implicó un repaso del crecimiento de la actividad durante los últimos diez años. Por otro lado, se programaron las acciones comerciales (internacionales) hasta el 2015. El ministro de Turismo de la Nación, Enrique Meyer,¹¹ en una breve introducción encargada de presentar las características y objetivos incluidos en el documento, decía:

¹⁰ El Inprotur “es un ente público–privado creado en el marco de la Ley Nacional de Turismo N° 25.997 [2005], con la finalidad de constituirse en el organismo responsable de la promoción turística internacional de la Argentina y posicionar al país como destino turístico en los mercados emisores”, recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/turismoydeportes/inproturinstitutional>, última fecha de conexión abril 2021.

¹¹ Secretario de Turismo desde el año 2003 al 2010 y luego, continuando a cargo del sector, se desempeñó como ministro desde el 2010 al 2015. Meyer no llegó a graduarse de la licenciatura en hospitalidad que cursó durante 4 años, no obstante, gozó de un importante camino profesional en el rubro turístico, tanto en el ámbito privado como público: primero como guía, luego como operador y, finalmente, incursionando en la política desde la década de los noventa, época en la que fue designado Subsecretario de Turismo de la provincia de Santa Cruz.

Les presentamos el nuevo Plan de *Marketing* Internacional Argentina 2012–2015, que hemos llamado conectAR. Un plan diseñado para *cuidar y aumentar la competitividad* que tiene Argentina en torno al turismo internacional, pensado para afianzar el crecimiento que venimos registrando desde hace años, trazando una estrategia que nos permita mejorar nuestro posicionamiento ante un panorama internacional cada vez más complejo y en un mundo que cambia a gran velocidad (MINTURNac, 2012a: 2, las itálicas son nuestras).

No era éste el único texto conformado por prácticas de gestión, dirigidas y compiladas desde los organismos de la gestión pública de turismo en sus diferentes niveles, que se refería a la noción de competitividad. El mundo es competitivo, se pregonaba desde la Nación. Las provincias y los municipios no eran ajenos a adjudicarse el adjetivo para, entre otras cosas, halagar a su administración. Así, por ejemplo, en una nota de prensa institucional del MINTURMza de fines del 2012, Javier Espina,¹² el ministro de Turismo provincial en ese año, decía -refiriéndose a un paquete promocional denominado “Bienvenido a Mendoza”-: “esto es absolutamente competitivo con lo que se está presentando en el país y además contamos con el

¹² Javier Espina es graduado de la licenciatura de Administración de Empresas de la Facultad de Ciencias Económicas en la Universidad Nacional de Cuyo –Mendoza– y, además, realizó una especialización en “estrategias competitivas”. Antes de ocupar el cargo de ministro fue gerente de la fundación Pro-Mendoza, organismo autárquico cuyo objetivo principal es brindar apoyo –financiero, de capacitación, etc. – y promover la inserción de productos y servicios mendocinos en el exterior. En paralelo a sus actividades, durante los últimos años, Espina se ha formado en habilidades directivas, estrategias de ventas, *management* estratégico y gestión del “cambio”, entre otros aspectos propios del perfeccionamiento en técnicas *manageriales*. Recuperado de <https://www.mendoza.gov.ar/wp-content/uploads/sites/11/2014/05/CV-Javier-Espina-nueva-version.pdf>, última fecha de conexión abril de 2021.

compromiso de todos los operadores de turismo de mantener el precio hasta semana santa del año 2013”.¹³

La Subsecretaría de Promoción Turística del MINTURMza había realizado una serie de acciones promocionales en los principales mercados emisores de turistas hacia Mendoza; esto es, Chile, Brasil y el resto de las provincias argentinas, asegurando un precio promedio per cápita (de unos sesenta dólares) para hospedarse durante cuatro días y tres noches en la provincia. En este caso, con competitividad, el ministro se refería a *fortalecer* la provincia y tornarla atractiva respecto a otros destinos en cuanto a materia de precios.

De hecho, si recurrimos a la definición del concepto “competitivo” que brinda la RAE (“perteneciente o relativo a la competición/capaz de competir”),¹⁴ ejemplifica el uso del adjetivo por medio de “precios competitivos”; así, el diccionario ilustra cómo en la jerga de las operaciones de mercado, de los negocios y del *management* se utiliza regularmente, en idéntica línea de las declaraciones citadas por el ministro de turismo de la provincia al promocionar el paquete “Bienvenido a Mendoza”.

Como es bien sabido, en el año 2005 se sancionó la primera Ley Nacional de Turismo, la N° 25997, y en ella se definió que uno de los principios rectores de la actividad es, precisamente, la competitividad de los destinos (artículo segundo); así, con esto se buscaba: “asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo de la actividad a través de un producto turístico competitivo y

¹³ Recuperado de <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/mendoza-recibio-19-mil-turistas-durante-el-fin-de-semana/> , última fecha de conexión abril de 2021.

¹⁴ Recuperado de <https://dle.rae.es/competitivo> , última fecha de conexión abril de 2021.

de inversiones de capitales nacionales y extranjeros” (Ley N° 25997. Congreso de la Nación Argentina, 2005).¹⁵

Las memorias de la Jefatura de Gabinete de la Nación Argentina publicadas ese mismo año (pero correspondientes a 2004), en sintonía con la ley, comentaban lo siguiente:

El principal rol del Estado en el *ámbito turístico* será diseñar y liderar la implementación de un *modelo de competitividad* centrado en claros conceptos de sostenibilidad, calidad y eficiencia en la gestión. Es oportuno recordar que la *competitividad es un estado permanente* de los destinos turísticos, asociado a su capacidad de alcanzar mejores resultados que los competidores (...) (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2004: 221, las itálicas son nuestras).

En Argentina, desde el año 2005, con la primera Ley Nacional de Turismo y sobre todo con la publicación del primer plan federal estratégico del sector, se profundizó la necesidad de sostener un “estado permanente de competitividad” a fin obtener mejores resultados que los destinos competidores. Este primer Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS) del 2005, con proyección al 2016, se amparaba en la ley 25997 y comentaba que el Turismo debía ajustarse al principio de competitividad, dado que así lo establecía el marco nacional e internacional.

El PFETS del año 2005 fue coordinado por -en ese entonces- la Secretaría de Turismo de la Nación (SECTURNac) y, ahí mismo, se ofreció una conceptualización de la competitividad: “es la capacidad de *obtener beneficios superiores* a la media del entorno de referencia y de *mantenerlos de forma sostenida* incluso en circunstancias cambiantes” (SECTURNac,

¹⁵ Los principios restantes eran: facilitación, desarrollo social, económico y cultural, desarrollo sustentable y accesibilidad.

2005:14, las itálicas son nuestras). Destacamos nuevamente la cuestión de la conservación permanente y el “mantenimiento sostenido” del estado de competitividad, algo que también se expresó en las memorias 2004 de la jefatura de gabinete de ministros y que se reproduciría en el conjunto de prácticas de gestión pública que conformasen el ordenamiento de la actividad turística argentina en los años que aquí hemos estudiado (2005–2015).

Nuevamente, advertimos que esto no fue adoptado exclusivamente por la administración del Estado Nacional, así, en los planes estratégicos de la provincia de Mendoza del siglo XXI también se menciona este concepto y se destaca su importancia (MINTURMza, 2014; SSTURMza, 2007). No obstante, sí es importante reconocer que el principio de competitividad, a raíz de la sanción de la Ley Nacional de Turismo y del primer PFETS, fue promocionado y reforzado con mayor énfasis desde el nivel nacional, proyectando una suerte de paradigma paraguas donde la competitividad funcionase como lógica moderadora de los organismos públicos y de los prestadores privados del país (Mas, 2020a).

Al mismo tiempo, como indicaba ese primer plan turístico nacional del siglo XXI, el PFETS 2016 (SECTURNac, 2005), Argentina buscaba estar en sintonía con lo que exigía el contexto internacional. Así, ya desde unos años atrás, por traer solo un ejemplo, el libro de 1998 de la Organización Mundial del Turismo (OMT), *Introducción al Turismo*, señalaba la importancia de estimular la competitividad y su capacidad por sostener rendimientos superiores al resto de los competidores del sector (Sancho, 1998).

Amparo Sancho, la coordinadora del proyecto, sugería a los Estados acompañar y promocionar nuevas prácticas de gestión para la supervivencia de destinos, empresas y otros organismos turísticos:

En este contexto de cambio permanente, surgen nuevas prioridades y, con ellas, la necesidad de desarrollar *nuevas*

prácticas de gestión. Así, las *políticas turísticas* deben introducir *estrategias nuevas* para adaptar el sector a las profundas transformaciones que se están produciendo. Por eso, la *mejora continua de la competitividad* se ha convertido en el factor clave para el éxito a largo plazo de un destino u organización turística determinada (Sancho, 1998: 203, las itálicas son nuestras).

Es importante señalar que aquí, el uso de la expresión “prácticas de gestión” no lo es desde un punto de vista metodológico (como en nuestro caso), sino que indica “herramientas” estratégicas de gestión, que exigen nuevos modelos de trabajo (y de ejercicio de la conducta). Las herramientas y estrategias propuestas en el libro de Sancho y compañía, fueron claramente inspiradas por las matrices analíticas desarrolladas por el gurú de la estrategia empresarial, Michael Porter y, al mismo tiempo, por lo dicho en torno a la competitividad según el Foro Económico Mundial (WEF).

En otras palabras, el equipo conformado por la OMT aseguraba que el éxito, de las empresas turísticas y de la gestión pública del sector, dependía de introducir herramientas estratégicas de gestión que en el mismo libro se sugerían. Estas nuevas prácticas, junto a sus conceptos, reproducían o estaban inspiradas en las matrices *manageriales* porterianas: modelo de las cinco fuerzas, estrategias genéricas, cadena de valor, entre las más importantes; aunque también, además de Porter, se citaban otras fuentes bibliográficas de la estrategia de negocios.

Dicho esto, a continuación, veamos cómo -precisamente- Michael Porter y otros autores desarrollaron en nuestra historia reciente toda una serie de conceptualizaciones que alimentaron a lo que hoy entendemos por competitividad, noción que, como acabamos de mostrar, aparece constantemente en la formulación y en el ejercicio del sector turístico estatal en todas sus escalas.

Una breve genealogía del management estratégico

Un par de décadas antes de lo que acabamos de comentar en el apartado anterior, en los años ochenta, y en los Estados Unidos, la corriente “estrategia de negocios” (*business strategy*) se consolidó como el paradigma del management contemporáneo, presentándose como la mejor solución posible ante los problemas que se presentan en la gestión empresarial (Knights & Morgan, 1991; Levy, Alvesson & Willmott, 2003).

Ahora bien, ya desde los años 50/60 el mundo de la empresa se preocupaba por la estrategia, aun cuando el mismo Peter Drucker (1993 [1964]), el “padre de la administración”, reconociese que para esa época la expresión no era usual en los negocios, sino más bien se usaba en la política y el campo militar.¹⁶ Ellen E. Chaffee (1985) advierte que a mediados del siglo XX, también en Norteamérica, la “estrategia” managerial (del tipo “corporativa”/*corporate*) se preguntaba por ¿cuál es mi negocio y hacia donde quiero que se dirija? Claramente, la *corporate strategy* condensa la famosa definición de la “Misión” y la “Visión”, alentada por los principales gurús de la época, así, por ejemplo, decía Drucker:

Solo una definición clara de la misión y el propósito del negocio hace posible objetivos claros y realistas. Es la base de prioridades, estrategias, planes y asignaciones de trabajo (...). La estrategia requiere saber "lo que nuestro negocio es y lo que debería ser" (Drucker, 1986 [1973]: 57, la traducción del inglés al español es nuestra).

No obstante, desde mediados de los sesenta y principios de los setenta, paulatinamente, la pregunta de la estrategia managerial (ahora llamada por Chaffee como “*business strategy*” en lugar de “*corporate strategy*”) comenzó

¹⁶ Explicado por Drucker en el nuevo prólogo escrito en el año 1985 para su famosa obra de la década de los sesenta *Managing for Results* (traducido al español como la *Gerencia Efectiva*).

a centrarse en: ¿cómo vencer a mis competidores y cómo atraer más clientes que ellos? (Chaffee, 1985).

Al igual que en la economía, y sin conexiones recíprocas explícitas, en el campo de la administración de empresas, también se discutía alrededor de la competencia. Recuérdese que Foucault (2007 [1979]) dedujo el principio del neoliberalismo al estudiar el rol central de la competencia en el programa de ordenamiento económico, político y social de la corriente microeconómica alemana conocida como ordoliberalismo. Ahora bien, en EE. UU., de igual modo, la economía ya no se centraba en el intercambio, núcleo teórico del liberalismo clásico, sino en el poder informante, regulador y disciplinador de la competencia. Precisamente, las dos escuelas que hegemonizaban el debate al respecto eran la de la Universidad de Harvard y la de la Universidad de Chicago (Davies, 2014). En la década del sesenta, las consultoras de negocios como el *Boston Consulting Group* -BCG- y sus matrices de cálculo estratégico, como la curva de experiencia, fueron pioneras en intentar responder al interrogante de la *business strategy*. A nosotros nos interesa identificar a este segundo periodo, reconocido por Chaffee, como la etapa en el que se desarrolló la “competitividad” empresarial. Pero, ¿cómo se desplegó el concepto de competitividad? ¿fueron las consultoras de negocios y sus incipientes desarrollos para vencer a las empresas rivales?

Curiosamente, o no tanto, el concepto de competitividad (*competitiveness*) fue introducido en el año 1979 por el alemán Klaus Schwab para conceptualizar la medición de indicadores, desde una perspectiva de estudio inspirada en el management, de la competitividad global (en *The Global Competitiveness Report*). El Reporte Global de Competitividad, para esa época, se circunscribió a 17 Estados Europeos (se dio en llamar *The Competitiveness of European Industry*) y su publicación estuvo a cargo de lo que hoy conocemos como Foro Económico Mundial, World Economic Forum

-WEF-.¹⁷ Durante la década del ochenta, el concepto creado por Schwab en general se asociaba, precisamente, para referir a si la economía de un país era o no competitiva (donde las empresas cumplían un rol fundamental). En la actualidad la “competitividad” no sólo refiere a un país o su economía, sino también a un producto, empresa e incluso un sujeto (Anca, 2012).

Ahora bien, entendemos que quien más hizo por “robustecer” a lo que hoy entendemos por “competitividad”, fue Michael Porter. De hecho, un joven Porter asesoró a Schwab en ese primer reporte del WEF (1979), colaborando en la creación de los indicadores para medir la competitividad nacional (Davies, 2014).¹⁸ Si bien Porter (1980, 1985), en sus más famosas obras de la década del ochenta, destinadas al ejecutivo y al estudiante de negocios, casi no use la expresión “*competitiveness*”, ya que -reiteramos- usualmente se reservaba al ámbito de un país,¹⁹ fue en esas obras -vigentes hasta hoy- que se proveyó, a las empresas, respuestas para los interrogantes de la *business strategy*.

Es decir, Michael Porter, en su producción intelectual de los años ochenta, que logró de inmediato un alcance masivo y global, no utilizó en gran medida el concepto explícito de “competitividad”, pero sí colaboró fuertemente en desarrollar su naturaleza y sentido, esto es, el crecimiento y fortalecimiento integral e incesante (sostenido) de las empresas para vencer a sus rivales, particularmente por medio de la noción “ventaja competitiva”. A tal efecto, como bien dice William Davies (2014), puede considerarse que el monopolio es el fin último de la competitividad, algo que Michael Porter rechaza, pero

¹⁷ Recuperado de <https://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/box-1-a-brief-history-of-the-executive-opinion-survey-and-the-global-competitiveness-report/>, última fecha de conexión abril de 2021.

¹⁸ Porter y Schwab continuaron trabajando juntos en esa misma dirección (Porter & Schwab, 2008)

¹⁹ Aunque Porter (1990) sostenía que quienes hacían competitivo a un país eran sus empresas. Ver nota siguiente.

que en términos de divulgación ético-social se asimiló de ese modo. En su artículo “La Ventaja Competitiva de las Naciones” de 1990, Porter cuestiona aquellas visiones que se centran en el crecimiento y la participación de mercado pero que descuidan la “innovación” (Porter, 1990).²⁰ Sin embargo, lamentablemente, en el mundo de la empresa (y en otros), sus contribuciones y las de sus colegas de la época, fueron interpretadas e “internalizadas” -éticamente- en términos de un valor social y de un mandato conductual que indica crecer y fortalecerse, de un modo integral e incesante (Mas, 2020b, Rasmussen, 2017).

Antes de las contribuciones porterianas, la “curva de experiencia” del BCG o la “matriz de producto/mercado” de Ansoff (1957) asumieron explícitamente la búsqueda de mayor participación y diversificación, estimulando esta dinámica gestionaaria, ya que se presentaron como marcos de estudio *manageriales* para mejorar la productividad por medio de la penetración de mercado. Estas matrices de cálculo estratégico exigían el crecimiento, en continuidad al modelo eficientista de las economías de escala, aunque con reformulaciones, ya que, por ejemplo, la curva de experiencia tenía en cuenta el crecimiento de la producción en el tiempo y la acumulación de aprendizaje para aventajar a los competidores, mejorando los métodos de trabajo en términos colectivos. Así, se desplazaba la visión taylorista que no

²⁰ “La ventaja competitiva de las naciones” fue un artículo publicado por Michael Porter en el año 1990 en la revista *Harvard Business Review* e incorporado como el capítulo 6 de la edición en español del libro *Ser Competitivo* (Porter (2017 [1998, 1990])). El libro *Introducción al Turismo de la OMT*, que trajimos a colación en el apartado anterior, se inspiraba claramente en este artículo ya que: “Sancho y demás sugerían pasar de un análisis macro a otro micro de la estrategia. Pasar de lo macro a lo micro no excluía la necesidad de las empresas de ajustarse a una visión analítica de los elementos del contexto cultural, económico, político y social (como exige el modelo de las cinco fuerzas, por ejemplo). Con esto más bien se solicitaba enfocarse en [ventajas competitivas de la empresa], (...) agente salvador y garante del bienestar nacional, y no en las ventajas [comparativas] que presentaba determinado modelo macro político y económico de país (Mas, 2020a: 68).

tiene en cuenta lo que pasa fuera de la fábrica y que también se centra en la eficiencia, pero al nivel de la tarea individual del trabajador (Kiechel, 2010).

Michael Porter en su libro del año 1980 *Estrategia Competitiva* cuestionó a este tipo de matrices, por ser estrechas y constituir tan sólo una de las tantas posibles “barreras de entrada”²¹ que pueden edificarse. Así, Porter asumió una visión multifactorial, con teorías más densas y complejas, para brindar a las empresas las mejores técnicas (racionales y empíricas) con el objetivo de actuar ofensiva y defensivamente al interior de una industria (Porter, Argyres & McGahan, 2002).

Sin embargo, reiteramos, si bien Porter tomó distancia de las matrices estratégicas de los años 50, 60 y 70, siguió en la línea de connotar “aumento”, no necesariamente de crecimiento, pero sí remitiendo (de un modo “ético”) a un estímulo y una dinámica del fortalecimiento exhaustivo y permanente. Sus aportes más relevantes, como la matriz de las 5 fuerzas del entorno (aquí incluye la noción de “barreras de entrada”), las estrategias genéricas (con el concepto de “diferenciación”), la cadena de valor (y el mandato de “añadidura”) se divulgaron en la clave de mejorar la competitividad, incorporándose en la sociedad en términos de una pauta/valor que sugiere crecer, ganar participación y, sobre todo, fortalecerse tácticamente, en pos de aventajar y vencer a los competidores (Mas, 2020b).

Es decir, los aportes más relevantes de Michael Porter, racionalizados y divulgados masivamente en los ochenta, desde EE. UU. hacia el resto del mundo y vigentes hasta hoy, inspiraron en la sociedad ese espíritu y esa

²¹ El concepto “barreras de entrada” fue reformulado por Porter, el mismo proviene de la microeconomía, puntualmente, del desarrollo teórico de competencia monopolística de la escuela de Harvard de la corriente conocida como Organización Industrial (Rothschild, 1987). Decimos “reformulado” porque a diferencia del *management*, en la economía, el concepto sirve para evaluar conductas monopólicas a raíz de la disposición estructural de una industria, en una posición diametralmente opuesta a la asumida por el gurú del *management* estratégico (Mas, 2020b).

necesidad de vigorizarse de manera continua.²² Fortalecerse no es sólo crecer, por ejemplo, también implica la búsqueda de audacia por medio de la diferenciación, de la exclusividad o de volverse único (en ese sentido también hay un ímpetu “monopólico”). Es importante destacar que el concepto de “diferenciación” de Porter (que extrajo de la microeconomía, despojándolo de su censura monopólica) se amalgamará con la noción de “posicionamiento” del *marketing*, definida por Jack Trout en los años setenta (Coca Corasila, 2007). Esto mismo podremos verlo con claridad al momento de traer nuevamente a colación, en el próximo apartado, fragmentos y testimonios al respecto en las prácticas de gestión pública de turismo.

Recurrimos a Michael Porter porque es él quien más influyó en definir (y el que mejor ilustra) el *ethos* competitivo, configurado en torno a los procesos de racionalización de saberes y prácticas *manageriales* estratégicas. Sin embargo, el espíritu de época, puede rastrearse claramente en otros autores, como es el caso de Heinz Wehrich, quien en 1982 rediseñó el primer prototipo de la matriz FODA²³ de la década del 60 (Humphrey, 2005), para dejar de expresarla en términos de satisfactorio o inconveniente y pasar a hacerlo en la clave de *fuerte* o *débil* (Wehrich, 1982).

Los desarrollos teóricos de la *business strategy*, así como los modos de hacer al respecto, difunden desde los años ochenta hasta la actualidad una serie de valores sociales que orientan la vida de las personas en términos de “hay que vencer a los demás”, para eso es necesario crear/estimular fortalezas, erradicar debilidades, volverse único o agregar valor, por mencionar tan sólo algunas de estas pautas de vida. Todo esto, repetimos, debe ser inscripto en un entrenamiento permanente para el mejoramiento de la *performance*,

²² Así, por ejemplo, nótese como la idea de “fortaleza” (fuerte) fue destacado por nosotros en el fragmento sobre la campaña online, mencionado en la entrevista realizada a la persona encargada de la Dirección de Comunicación del MINTURMza, en el año 2015. Volveremos a esto en las reflexiones finales.

²³ Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.

incluso de las personas, algo que Foucault (2007 [1979]) también señaló en su estudio del *homo oeconomicus* “empresario de sí”, aunque con sus diferencias (lo hace desde el punto de vista de recuperar una inversión y no de vencer al otro), al estudiar la teoría microeconómica del Capital Humano de la escuela de Chicago.

La competitividad no es un estado inicial, sino algo a mantener y conservar en el tiempo, tal como indicábamos en los trechos citados del plan conectAR, las memorias de la Jefatura de Gabinete o el libro de la OMT. Como afirma William Davies (2014) la competitividad es lo que iguala y, al mismo tiempo, diferencia; es decir, es lo que habilita a participar, pero luego desiguala en el resultado. Para que unos “ganen” y otros “pierdan” es preciso que la competitividad se desarrolle persistentemente para aventajar en *performance*. Michael Porter dejaba ver esto mismo en el nombre que le asignó a ese segundo y famoso libro del año 1985, *Ventaja Competitiva*. En su subtítulo se declaraba: “creando y sosteniendo un rendimiento superior”, del mismo modo que Sancho y demás miembro de la OMT, alentaban en su libro *Introducción al Turismo*.

A continuación, avancemos en mostrar cómo estos aportes del management estratégico, de sus etapas corporativa y de negocios [*corporate strategy* y *business strategy*], perduran en la actualidad, aunque aparecen entremezclados con el fin de potenciar la competitividad (*business strategy*), en este caso, de los destinos, las organizaciones y personas que participan en la actividad turística, haciendo nuevamente foco en las prácticas de la gestión pública que administra dicha actividad.

La estrategia en el turismo

En los años 2005 y 2011, los “Planes Federales Estratégicos de Turismo Sustentable” [PFETS] 2016 (2005) y 2020 (2011) coordinados por la Secretaría de Turismo (SECTURNac) y por el Ministerio de Turismo de la

Nación (MINTURNac), respectivamente, fijaban la siguiente declaración de la “misión” y de la “visión” de la actividad turística para esos años; “Misión: promover las condiciones óptimas de competitividad (...) y Visión: convertir a la República Argentina en el país mejor posicionado de Sudamérica por la calidad y diversidad de su oferta, (...)” (SECTURNac, 2005: 15, MINTURNac, 2011a: 51, las itálicas son nuestras).

Traigo a colación este ejemplo para ilustrar la tipificación propia de los modelos de planificación que se alentaban a mitad del siglo pasado en la constitución de la *corporate strategy*, pero, al mismo tiempo, remitiendo a nociones típicas de la *business strategy*. Así, aludiendo a este último aspecto, la SECTURNac y el MINTURNac incluyeron explícitamente en estas prácticas de gestión el principio de “competitividad” en la definición de la misión.

También en la visión, se tuvo en cuenta una perspectiva de liderazgo en “posicionamiento” que, como adelantamos, se inscribe en la construcción de una ventaja competitiva en diferenciación -concepto de la *business strategy*- (Mas, 2016). En la actualidad, la visión suele exhibir el crecimiento de la empresa por medio de la mejor posición posible en el mercado²⁴ pero también –como vemos en este fragmento de los PFETS del año 2005 y 2011– puede remitir a la aspiración de ser reconocido gracias al posicionamiento especial que deriva de aspectos como la calidad en el servicio o el diseño de imagen de marca.

La “obligación” de la administración pública argentina respecto a fijar tales declaraciones, no solo se reducía a una mirada nacional ni estaba restringida al sector del turismo, también podíamos encontrar el compromiso “desde

²⁴ La del liderazgo en producción y ventas. La bibliografía del *management* alienta que la visión tienda a la “utopía”: ser el líder, ser el mejor, etc. para motivar el andar de la empresa a lo largo de los años.

abajo”²⁵ en, por ejemplo, el plan estratégico de la municipalidad de la ciudad de Mendoza [MUNICIPMza] para los años 2012–2015:

Visión: una *Ciudad que avanza con fuerza* donde todos aportamos a su crecimiento, con una infraestructura que genere desarrollo sustentable y calidad de vida a sus vecinos y visitantes (...). ¿Con qué lo haremos? Paciencia, firmeza y la combinación justa de pasión y razón que suelen despertar los grandes desafíos. Es *nuestra obligación*: gobernar teniendo presente esta visión (MUNICIPMza, 2012: 3, las itálicas son nuestras).

Pareciera como si la gestión pública de nuestros días no desoyera las sugerencias del gran filósofo de la administración empresarial, el austríaco Peter Drucker (1986 [1973]). Como indicamos, fue éste gurú del *business* quien, a mediados del siglo pasado, defendiera acérrimamente la necesidad de establecer tanto la misión como la visión con claridad y simpleza, advirtiendo que no fuesen subestimadas ni menospreciadas por dicha sencillez.

Al mismo tiempo, relativo a la *business strategy*, en la planificación turística argentina se traía a colación a la cadena de valor desarrollada por Porter (2010 [1985]), por ejemplo, en las directrices de gestión turística para bodegas del año 2011, coordinadas por el MINTURNac, y se llegaba a dar la definición al respecto:

La cadena de valor surge mediante la realización de sus actividades, desde [la] extracción de materias primas hasta el servicio de entrega de un producto, las empresas crean valor para sus compradores. Este valor se refleja en el precio que éstos están dispuestos a pagar por el producto o servicio (...). El

²⁵ Esta expresión ha sido retomada del trabajo de Verónica Gago sobre la reproducción micropolítica de la “lógica neoliberal” al nivel de las prácticas de comercialización en la feria popular “La Salada” en la provincia de Buenos Aires. Cfr. Gago (2014) *La Razón Neoliberal*.

valor es determinado por los compradores, en función de factores como la calidad, fiabilidad, volumen, facilidad de obtención y rapidez de entrega (MINTURNac, 2011b: 57).²⁶

Con la cuestión de la cadena de valor, lo que aquí aparece como una pauta o valor orientativo para quienes integran una organización (propietarios, mandos medios y trabajadores) es “inflar el valor percibido”. Inflar no en el sentido de ofrecer algo espurio, sino de agrandar y agregar valía mediante esfuerzos que consigan la calidad en el servicio, la mejora en la imagen del producto, la implementación de métodos de optimización de costos, etc., a lo largo de las tareas que componen el proceso de gestión empresarial.

El “valor”, y su añadidura, se asume como una máxima de la competitividad –desde el punto de vista ético– en la actualidad. De esta manera, constituye un concepto central por medio del cual se actúa no solo en los ámbitos económicos –para pensar la distribución de los recursos– sino también en la gestión de una empresa, por ejemplo, en lo relativo a la “distinción” por medio de la marca (Maclaran, Saren, Stern & Tadajewski, 2013). En la actualidad la expresión “valor agregado” o “agregar valor” forma parte de la jerga de gestores y trabajadores de diferentes niveles en los más variados tipos de organizaciones.

Conversando en el año 2015 con un técnico del área de calidad de la Subsecretaría de Desarrollo Turístico del MINTURMza, éste nos explicaba algunas acciones competitivas para “vigorizar” a la provincia como destino turístico. En determinado momento de la entrevista, la persona en cuestión trajo a colación uno de los productos diseñados y potenciados desde la

²⁶ Y agregaba: “las exigencias de los compradores, junto con las condiciones del mercado — acceso, normas y reglamentos, y preferencias del consumidor — determinan si las empresas de un país pueden competir eficazmente. El negocio de la distribución turística se organiza a partir de la intervención de una serie de agentes empresariales que intermedian y crean valor en el camino que existe entre la oferta (productores) y la demanda (consumidores) de servicios turísticos. A esto se lo denomina cadena de valor turística” (MINTURNac, 2011b: 57).

anterior gestión: las rutas gastronómicas.²⁷ El entrevistado destacaba la importancia de contar con este producto para ofrecer un “valor agregado” respecto de otros lugares, dentro de la concepción de contar con variedad en la oferta.

Así afirmaba que, por ejemplo, en una feria turística relativa a la temática “aventura” no es lo mismo ofrecer simplemente la opción de realizar este tipo de turismo que promocionarlo en conjunto con la gastronomía regional y de la provincia. En sus propias palabras:

Por ejemplo... vas a una feria que tiene que ver con la aventura. La idea es que obviamente el producto destacado sea la aventura, pero que no se quede solamente en eso... [Es necesario] que vos tengas un soporte turístico más allá de eso [y] que te diferencie de la competencia..., entonces, en ese caso, el producto de rutas gastronómicas funciona como un valor agregado al producto de aventura (comunicación personal, septiembre de 2015, el énfasis es nuestro).

La persona entrevistada enfatizaba la acción de *marketing* que sugiere adaptar estratégicamente la oferta (Skålén, Felleson y Fougère, 2006) y, a su vez, seducir a los diferentes públicos mediante paquetes alternativos que combinan las distintas opciones turísticas. El mecanismo de “flexibilización y diversificación de la oferta” propio del capitalismo postfordista (Marazzi, 2003; Fumagalli, 2010) era desplegado para fijar diferencias y entregar valor respecto a otros destinos, como bien sugería Michael Porter, al menos en este caso.

²⁷ “En el 2013, la provincia de Mendoza lanzó el producto Rutas Gastronómicas por medio del cual se proyecta en el mundo a través de sus paisajes y sus sabores. Comprende 500 restaurantes, 40 polos gastronómicos y 100 restaurantes seleccionados que componen experiencias distinguidas para el turista que lo consume” (MINTURMza, 2014: 92).

Ahora bien, es importante indicar que diferenciarse por medio de la adaptación o de la personalización, no ha desplazado la anterior forma de comercializar y producir propia del fordismo del siglo XX. Es decir, en la actualidad, para obtener ventajas competitivas, se produce una combinación que implica que la empresa produzca mercancías en masa y ajuste la comercialización de éstas segmentando a sus clientes; o bien, localizando la oferta. Por ejemplo, en Mendoza, McDonald's, desde hace más de quince años y durante uno de los periodos de mayor afluencia turística en la provincia ("Vendimia"),²⁸ saca al mercado un menú de "sabores mendocinos". En una clara acción de individualización y regionalización, ofrece su clásica hamburguesa complementándola con productos típicos de la zona, como pueden ser: pan, vino, empanadas, etc. De esta manera lo que se busca, particularmente desde las estrategias competitivas del *marketing*, es ofrecer una "experiencia única" y local en conjunción a un producto o servicio en gran parte "homogéneo" y global (Mas, 2020b).

Esto puede lograrse incluso con un espacio geográfico considerado en calidad de destino turístico, espacio que es el "mismo" para todos, pero que se vende de manera diversificada. En una estancia de investigación que realizamos en 2013 en Barcelona tuvimos la oportunidad de entrevistar a la persona ocupante del cargo "adjunto de Dirección" del "Consortio de Turismo" de esa ciudad.²⁹ Esto nos decía la persona entrevistada:

No solamente hay una Barcelona, hay varias Barcelonas. Por lo cual, para cada segmento, para cada tipo de Barcelona, vamos a

²⁸ El periodo de festejos por "Vendimia" en la provincia de Mendoza, en celebración a la cosecha de la uva para ser transformada en vino, suele tener lugar los últimos días de febrero y los primeros de marzo de cada año. El acto correspondiente a la fiesta central se realiza desde el año 1936.

²⁹ El consorcio sería un organismo semejante a la dirección de turismo de una municipalidad en la Argentina. Sólo que, en este caso, además de la injerencia del ayuntamiento, también existía participación en la toma de decisiones y financiación de grupos empresariales de peso en el sector (cadenas hoteleras, aerolíneas, etc.).

estructurar, vamos a hacer promoción turística específicamente segmentada. Es decir, vamos a hacer una promoción turística especialmente de Barcelona para el turismo de reuniones, otra diferente y específica para el turismo de shopping y con el tiempo se han sumado nuevos segmentos: el de gastronomía, el de premium, el de turismo sostenible (comunicación personal, mayo de 2013).

Ahora bien, respecto a la matriz FODA, que trajimos a colación en el apartado anterior y que representa con claridad la dinámica del principio de competitividad, surgió para ser aplicada en una organización empresarial, pero logró diseminarse a otros ámbitos y niveles totalmente disímiles como por ejemplo cuando, en 2007, era implementada para comprender el estado de la red vial en el “plan de desarrollo turístico de la provincia de Mendoza 2007–2011 [TurPlan II]”. Aquí, por ejemplo, se explicitaba: “[como una] debilidad: problema por el mantenimiento de rutas. Insuficiente maquinaria vial en relación con las necesidades de limpieza y mantenimiento” (...); y [como una] fortaleza: existencia de un plan vial en ejecución, con financiamiento nacional e internacional (...)” (Subsecretaría de Turismo de Mendoza [SSTURMza], 2007: 127).

Unos años antes, en el 2000, Gabriel Fidel –Subsecretario de Turismo de la provincia– decía apenas comenzado el texto correspondiente al “TurPlan I” (con proyección a 2005):

Obviamente tenemos muchos problemas que resolver, desde arreglo de rutas, mayor control y fiscalización de servicios, a la concientización, pasando por la mejora de la promoción y comercialización de nuestros productos y destinos. Pero, la gran diferencia es que ahora *sabemos cuáles son nuestras fortalezas, cuáles son nuestras debilidades y sobre todo el camino para solucionarlas* (Subsecretaría de Turismo de Mendoza [SSTURMza], 2000: 5, las itálicas son nuestras).

Con todo esto, hemos querido mostrar que en la gestión pública de Mendoza y Argentina, en el siglo XXI, se divulgó entre los actores del sector, tanto públicos como privados, conceptos, herramientas, técnicas y la dinámica de fortalecimiento sostenido, que sugiere el *management* estratégico con su principio de competitividad. Tal como vimos, el *management* estratégico “emergió” en el siglo pasado, sufriendo un proceso de racionalización continua y logrando conquistar los modos de decir y de hacer de distintas esferas de la vida. Entendemos que los documentos con políticas públicas que revisamos han funcionado como vector de divulgación ética de las ideas que se desprenden de las principales herramientas y técnicas estratégico-*manageriales*; al mismo tiempo, en las entrevistas, hemos encontrado en el discurso de algunas personas que trabajaban en la administración pública de turismo de Mendoza, conceptos relativos a la estrategia de negocios que buscan el desarrollo sostenido de la competitividad, principio que guió explícitamente la programación de la actividad por parte de la gestión estatal argentina durante el rango de años estudiado. Ofrezcamos unas breves reflexiones al respecto, para dar por terminado nuestro artículo.

Reflexiones finales

En este artículo nos hemos encargado de señalar la presencia, en el siglo XXI, de una racionalidad y de una ética de la empresa en la gestión pública de turismo de Mendoza y Argentina, principalmente, a raíz de reconocer que el principio general de competitividad estratégica atraviesa la sistematización y el ordenamiento de la actividad. Así, indicamos que la administración pública de turismo objeto de nuestro estudio, luego de analizar algunas de sus más importantes prácticas de gestión, divulgó entre los actores públicos y privados del sector, en términos de valores sociales y de la dinámica comportamental asociada, los principales conceptos, herramientas y técnicas del *management* estratégico-competitivo.

Este *management* estratégico es el paradigma de la administración de empresas que prevalece en la actualidad, pero que experimentó un proceso de racionalización, primero paulatina, luego exacerbada, desde mediados del siglo XX. Las primeras formulaciones del *management* estratégico, como la declaración de la Misión y la Visión (década del cincuenta), se amalgamaron con el *boom* que implicó la “*business strategy*” en los años ochenta, cuyo máximo representante fue Michael Porter y sus matrices de cálculo estratégico. En este segundo periodo, el principio de competitividad emerge como ordenador del campo de estudio y subordina aquellas colaboraciones de la etapa anterior, es decir, de la *corporate strategy*. Los aportes sobre la competitividad, desde su conceptualización inicial al otorgamiento sustancial de sentido operativo, se realizaron en consonancia a las discusiones en torno a la competencia que se libraron en la microeconomía del siglo XX y que, Michel Foucault, identificó como el prisma reflexivo del neoliberalismo.

La racionalidad empresarial, tal como se desprende de este estudio del filósofo francés, logró colonizar las más diversas esferas de la sociedad. Así, pudimos ver, cómo en la gestión pública, en este caso del turismo en Mendoza y en Argentina, el *management* estratégico ingresó como pauta de ordenamiento y normalización, divulgando, consecuentemente, un *ethos* estratégico *managerial* entre los participantes de la actividad. Tal como advertimos, con esto sólo hemos querido señalar una presión ética que hace de la competitividad su eje de pensamiento, pero de ningún modo afirmar que todos esos participantes se vean subjetivados en un sentido *managerial*, aun cuando nos hayamos valido de testimonios claves de personas que de algún modo “encarnaban” lo que queríamos mostrar para el desarrollo de nuestra investigación.

Ahora bien, teniendo en cuenta esto, también es importante prever la continuidad de este estudio en el plano de la subjetividad. Es decir, abordar con mayor profundidad no sólo las líneas de fuerzas que marca la racionalidad de la empresa, sino también reconocer el tipo -esquemático- de

individuo “fabricado a su interior”. Aquí hemos anticipado que la competitividad, claramente, en su dinámica exige el desarrollo de un fortalecimiento sostenido, a raíz de connotar mandatos de potencia -y de audacia- y de orientar éticamente la vida de las personas, algo que puede apreciarse con nitidez no sólo en los aportes de Porter sino también, por ejemplo, en la síntesis que ofrece la terminología de la popular matriz FODA. De este modo, en un próximo artículo, nos interesaría exponer y explicar desde la gestión pública de turismo, en el caso que estudiamos, qué formas adoptan los rasgos conductuales de la subjetividad estratégica *managerial*, derivados de esas pautas de conducción de fortalecimiento/audacia, y, al mismo tiempo, cómo en las prácticas de gestión se estructuraron los mecanismos administrativos -como el caso de manuales de capacitación- para facilitar su incorporación.

Bibliografía

- Anca, H. D. (2012). Litterature review of the evolution of competitiveness. *Annals of Faculty of Economics*, 1(1), 41-46.
- Ansoff, I. (1957). Strategies for diversification. *Harvard business review*, 35(5), 113-124.
- Britton, S. (1991). Tourism, capital and place: towards a critical geography of tourism. *Environment and planning D. Society and Space* (9), 451-478.
- Chaffee, E. E. (1985). Three Models of Strategy. *Academy of Management Review*, 10(1), 89-98.
- Clarke, J., & Newman, J. (1997). *The Managerial State*. London: Sage Publications.
- Coca Carasila, M. (2007). Importancia y concepto del posicionamiento: una breve revisión histórica. *Perspectivas* (20), 105-114.
- Congreso de la Nación Argentina. (2005). Ley N° 25997. *Ley Nacional del Turismo*. Boletín oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 07 de enero de 2005.
- Dardot, P., & Laval, C. (2013). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.
- Davies, W. (2014). *The Limits of Neoliberalism. Authority, Sovereignty and the Logic of Competition*. London: SAGE Publications Ltd.

- Drucker, P. (1986 [1973]). *Management: tasks, responsibilities, practices*. New York: Truman Talley Books. E.P. Dutton.
- Drucker, P. (1993 [1964]). *La gerencia en tiempos difíciles*. Madrid: Grafur.
- Du Gay, P., Salaman, G., & Rees, B. (1996). The conduct of management and the management of conduct: contemporary managerial discourse and the constitution of the “competent” manager. *Journal of Management Studies*, 33(3), 263-82.
- Foucault, M. (2006 [1978]). *Seguridad, territorio, población: curso en el Collège de France (1977-1978)*. Buenos Aires: FCE.
- Foucault, M. (2007 [1979]). *Nacimiento de la biopolítica: curso en el Collège de France (1978-1979)*. Buenos Aires: FCE.
- Fumagalli, A. (2010). *Bioeconomía y Capitalismo Cognitivo: hacia un nuevo paradigma de acumulación*. Madrid: Traficante de sueños.
- Gago, V. (2014). *La razón neoliberal: economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Gordon, C. (1987). The Soul of the Citizen: Max Weber and Michel Foucault on Rationality and Government. En S. a. (Eds) Lash, Max Weber, *Rationality and Modernity* (págs. 293-315). London: Allen & Unwin.
- Hennis, W. (1983). El problema central de Max Weber. *Revista de estudios políticos* (Nueva Época) (33), 49-99.
- Humphrey, A. (2005). SWOT Analysis for Management Consulting. *SRI alumni associaton newsletter*, 7-8.
- Jardim, F. A., Teixeira, A. L., López Ruiz, O. J., & Oliva-Augusto, M. H. (2018). *Max Weber e Michel Foucault. Paralelas e Intersecções*. São Paulo: EDUC, FAPESP e FFLCH.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2004). *Memoria Detallada del estado de la Nación – Año 2003*. Buenos Aires: Dirección Nacional del INAP.
- Kantola, A., & Seeck, H. (2011). Dissemination of management into politics: Michael Porter and the political uses of management consulting. *Management Learning*, 42(1), 25-47.
- Kiechel, W. (2010). *The Lords of Strategy: the secret of intellectually history of the new corporate world*. Boston: Harvard Business.
- Knights, D., & Morgan, G. (1991). Corporate Strategy, Organizations, and Subjectivity: A Critique. *Organisations Studies*, 251-273.
- Levy, D., Alvesson, M., & Willmott, H. (2003). Critical approaches to strategic management. En M. Alvesson, & H. Willmott, *Studying management critically, 2nd edn* (págs. 92-110). Newbury Park: SAGE.

- López Ruiz, O. (2014). El ethos de los ejecutivos de las trasnacionales: valores sociales en una sociedad que se globaliza. Una trayectoria de investigación. En D. Szlechter, & F. Luci, *Sociología del management en la Argentina. Una mirada crítica sobre los actores, los discursos y las prácticas en las grandes empresas del país* (págs. 189-231). Buenos Aires: Edicon.
- Maclaran, P., Saren, M., Stern, B., & Tadjewski, M. (2013). *The SAGE Handbook of Marketing Theory*. London: SAGE Publications.
- Marazzi, C. (2003). *El sitio de los calcetines: El giro lingüístico de la economía y sus efectos sobre la política*. Madrid: Akal.
- Mas, F. F. (2016). Marketing y posicionamiento: un análisis desde la gubernamentalidad neoliberal. La gestión pública del turismo en la Argentina del siglo XXI. *Questión. Revista especializada en periodismo y comunicación*, 1(50), 315-330.
- Mas, F. F. (2020a). La competitividad como valor social. La gestión pública de turismo en la Argentina del siglo XXI. En D. Navarro-Drazich, *Planificación turística I: Formulación. Reflexiones desde el oeste argentino* (págs. 57-73). Mendoza: Universidad del Aconcagua.
- Mas, F. F. (2020b). *Management, estrategia y subjetividad: la competitividad como conducción de vida. Tesis de doctorado inédita*. Mendoza, Argentina: Facultad Ciencias Políticas y sociales, Universidad Nacional de Cuyo.
- Ministerio de Turismo de la Nación. (2011a). *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2020*. Argentina.
- Ministerio de Turismo de la Nación. (2011b). *Directrices de Gestión Turística para Bodegas*. Buenos Aires: Autor.
- Ministerio de Turismo de la Nación. (2012a). *Plan Conectar de marketing internacional Argentina 2012-2015*. Buenos Aires: Autor.
- Ministerio de Turismo de la Nación. (2012b). *Plan operativo anual PFETS 2020*. Buenos Aires: Unidad de Coordinación del PFETS 2020 - MINTUR.
- Ministerio de Turismo de la Provincia de Mendoza [MINTURMza]. (2014). *Plan Estratégico de Desarrollo Sustentable e Innovación turística Mendoza Turismo 2024*. Mendoza: Autor.
- Municipalidad de la ciudad de Mendoza. (2012). *Plan estratégico ciudad de Mendoza 2012-2015*. Mendoza: Municipalidad de la capital.
- Navarro, D. (2010). *Imagen turística argentina. Política turística como política exterior*. Mendoza: Editorial de la Universidad del Aconcagua.
- Porter, M. (1985). *Competitive advantage: creating and sustaining superior performance*. New York: Free Press.

- Porter, M. (1990). The competitive advantage of nations. *Harvard Business Review*, 68(2), 71-91.
- Porter, M. (1998 [1980]). *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. New York: Free Press.
- Porter, M. (2010 [1985]). *Ventaja competitiva: creación y sostenibilidad de un rendimiento superior*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Porter, M. (2017 [1998]). *Ser competitivo: Edición actualizada y aumentada. Título original en inglés: On competition*. Barcelona: Grupo Planeta.
- Porter, M., & Schwab, K. (2008). *The Global Competitiveness Report 2008-2009*. Versoix: World Economic Forum - SRO-Kundig.
- Porter, M., Argyres, N., & McGahan, A. (2002). An Interview with Michael Porter. *The Academy of Management Executive*, 16(2), 43-52.
- Rasmussen, D. (2017). The Gospel According to Michael Porter. *Institutional Investor*, 2-11.
- Rothschild, R. (1987). The Theory of Monopolistic Competition: E.H. Chamberlin's Influence on Industrial Organisation Theory over Sixty Years. *Journal of Economic Studies*, 4(1), 34-54.
- Sancho, A. (1998). *Introducción al Turismo*. Madrid: OMT.
- Secretaría de Turismo de la Nación. (2005). *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016*. Buenos Aires: Autor.
- Skålén, P., Fellesson, M., & Fougère, M. (2006). The Governmentality of Marketing Discourse. *Scandinavian Journal of Management*, 22(4), 275-291.
- Subsecretaría de Calidad Turística. Dirección de Formación en Turismo. (2015). *Competitividad y Calidad para PYMES Turísticas. Módulo II*. Buenos Aires: Campus Mintur.
- Subsecretaría de Turismo de Mendoza [SSTURMza]. (2000). *TurPlan I Plan de Desarrollo Turístico Mendoza 2000-2005*. Mendoza: Gobierno Mendoza - Ministerio de Economía.
- Subsecretaría de Turismo de Mendoza [SSTURMza]. (2007). *Plan de desarrollo turístico de la Provincia de Mendoza 2007-2011. TurPlan II*. Mendoza: Ministerio de Turismo y Cultura de Mendoza.
- Weber, M. (2011). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. México: FCE.
- Wehrich, H. (1982). The TOWS matrix—A tool for situational analysis. *Long range planning*, 15(2), 54-66.