

MODELOS DE DESARROLLO TURISTICO EN LA REPUBLICA ARGENTINA

Luis Alberto Grünnewald

1. CONCEPTOS DE PLANIFICACION

LA PLANIFICACION: SU ORIGEN

Hablar del concepto primitivo de planificación urbana es retrotraernos al siglo XVIII y tomar como punto de partida la revolución industrial.

Durante este período se acelera el fenómeno migratorio hacia las ciudades, que no estaban preparadas para este crecimiento humano, y produce condiciones de hacinamiento, mientras el estado permanece inactivo ante esta nueva situación.

En el siglo XIX, se modificará esta situación mediante el intento de mejorar el espacio físico en la ya conformada ciudad industrial: se estructura la ciudad y se racionalizan las vías de comunicación.

En este lapso se conforma la ciudad en sectores y con características propias —áreas de vivienda, sectores industriales, etc.—. Además se introducen nuevos elementos de equipamiento urbano, que surgen como consecuencia de esas nuevas actividades: aparecen hoteles, almacenes generales, cafés, etc. La propuesta de ordenamiento o planificación se limita a la ciudad únicamente.

Es en este siglo cuando se comienza a hablar de turismo, ya que hasta el siglo anterior encontramos la raíz "tour" para designar los viajes que se realizaban para volver al punto de origen del mismo.

En *The Shorter Oxford English Dictionary* —1800 y 1811— se define el término **turismo** como "la teoría y la práctica de viajar, viajando por placer", por lo cual se puede hablar de turismo como fenómeno a partir de que se inventa la palabra(1).

La actividad turística nace unos años después, cuando en 1841 John Cook realiza su primer viaje de Manchester a Liverpool, a través de la histórica agencia Wagoons, Uts y Cook, utilizando el ferrocarril como medio de desplazamiento.

Con la llegada del siglo XX, nace el concepto tradicional de planificación sobre la base de tres variables —relevamiento, análisis y plan— y se intro-

duce también el concepto de región (relación ámbito urbano-ámbito rural), estructura que se mantiene durante las tres primeras décadas del presente siglo. Esta propuesta inicial de planificación regional es rígida, estática, y con una visión unitaria o parcializada de las necesidades del hombre. Gradualmente, a partir de 1940, se proponen planes más flexibles y prima la idea general de que los mismos debían ser un conjunto de directivas, más que una imagen o propuesta del futuro.

1950: LA PLANIFICACION VISTA COMO UN SISTEMA

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial y principalmente con el avance tecnológico de la misma, durante la década de 1950 se produce, a nivel mundial, un cambio significativo en el campo de la planificación: se analiza el concepto del planeamiento urbano y regional como sistema.

En EE.UU. y Europa, se comienza a desarrollar la idea de que la planificación es un proceso continuo de trabajo, que busca encontrar caminos apropiados para el desarrollo de la ciudad y de la región que la circunda.

Surgen así los primeros conceptos que podemos sintetizar en:

- La realidad sólo puede ser interpretada en su totalidad, entendiéndola como un sistema.
- La planificación es un proceso flexible, hacia una prospectiva de cambio continuo.

LOS MODELOS DE PLANIFICACION

El concepto de sistemas aplicados a la realidad cotidiana, también en el caso específico del turismo, plantea que una forma de representar aquéllos es a través de modelos, representación simplificada y generalizada de las características principales de una situación del mundo real, o sea, una abstracción de la realidad que se emplea para obtener una imagen conceptual, con la finalidad de reducir la complejidad del mundo material para así poderlo entender.

El valor de un modelo está dado por su posibilidad de aplicación para la comprensión del comportamiento de un conjunto de circunstancias en las que no es posible, por razones técnicas, económicas o políticas, experimentar con una situación real.

2. TURISMO, PLANIFICACION Y MODELOS

A partir del análisis que interrelaciona las variables política-instituciones-planificación, conceptos teóricos que se explicitan en el anexo 1 del presente

trabajo, y considerando que el turismo aparece como uno de los sectores económicos adecuados para el desarrollo socio-económico del país, se impone determinar cuál es el modelo más eficaz para posibilitarlo. Gráfico A (pág 186).

Para poder aconsejar uno o más modelos de desarrollo a través del turismo, es de interés considerar las principales alternativas que el país ha adoptado en distintos períodos, y los resultados concretos de los mismos.

No es posible asegurar que este tipo de análisis nos aporte la certeza en la elección, pero es innegable que la confrontación con resultados facilita el aprovechamiento de la experiencia del sector y puede darnos una base sólida para la propuesta.

Aceptando los aspectos convencionales y relativos de todo agrupamiento o división, podemos considerar como de mayor relevancia los siguientes modelos de desarrollo turístico que la Argentina ha experimentado en el sector.

DESARROLLO ESPONTANEO

Corresponde a regiones del país donde una creciente demanda de recreación ha creado centros urbanos cuya actividad socio-económica se ha basado predominantemente en el turismo, ya sea en su origen o en su etapa posterior de desarrollo.

El término "espontáneo", para estas menciones, es sólo indicativo de que el mismo se realizó sin importantes planes previos. La acción privada fue, en estos casos, el factor desencadenante básico. La acción del sector público fue subsidiaria y, en general, a la zaga de la decisión de los particulares. Buenos Aires —el corredor de la costa atlántica, Gráfico B (pág. 187)— y Córdoba son su expresión más concreta.

Dos variables básicas contribuyeron para que esto ocurriera:

- La distancia a los principales centros emisores.
- La oferta de recreación activa.

La primera permitió contar con un mercado en constante crecimiento que abarcaba sectores sociales de menores ingresos. La segunda, con la recreación como motivador del turismo, permitió una relación activa con el medio, lo que condujo a estadías prolongadas y reiteradas.

El producto de este número de visitantes aún creciente y su permanencia promedio elevada como resultado de un efecto económico relevante.

El Estado actúa como ordenador del espacio físico y de las acciones que dentro del mismo desarrolla el sector privado, el que, en algunos casos, ha actuado como promotor institucional.

Algunos casos de desarrollo con planes urbanos previos, como es el caso del municipio de Pinamar, no impiden clasificar la acción como espontánea,

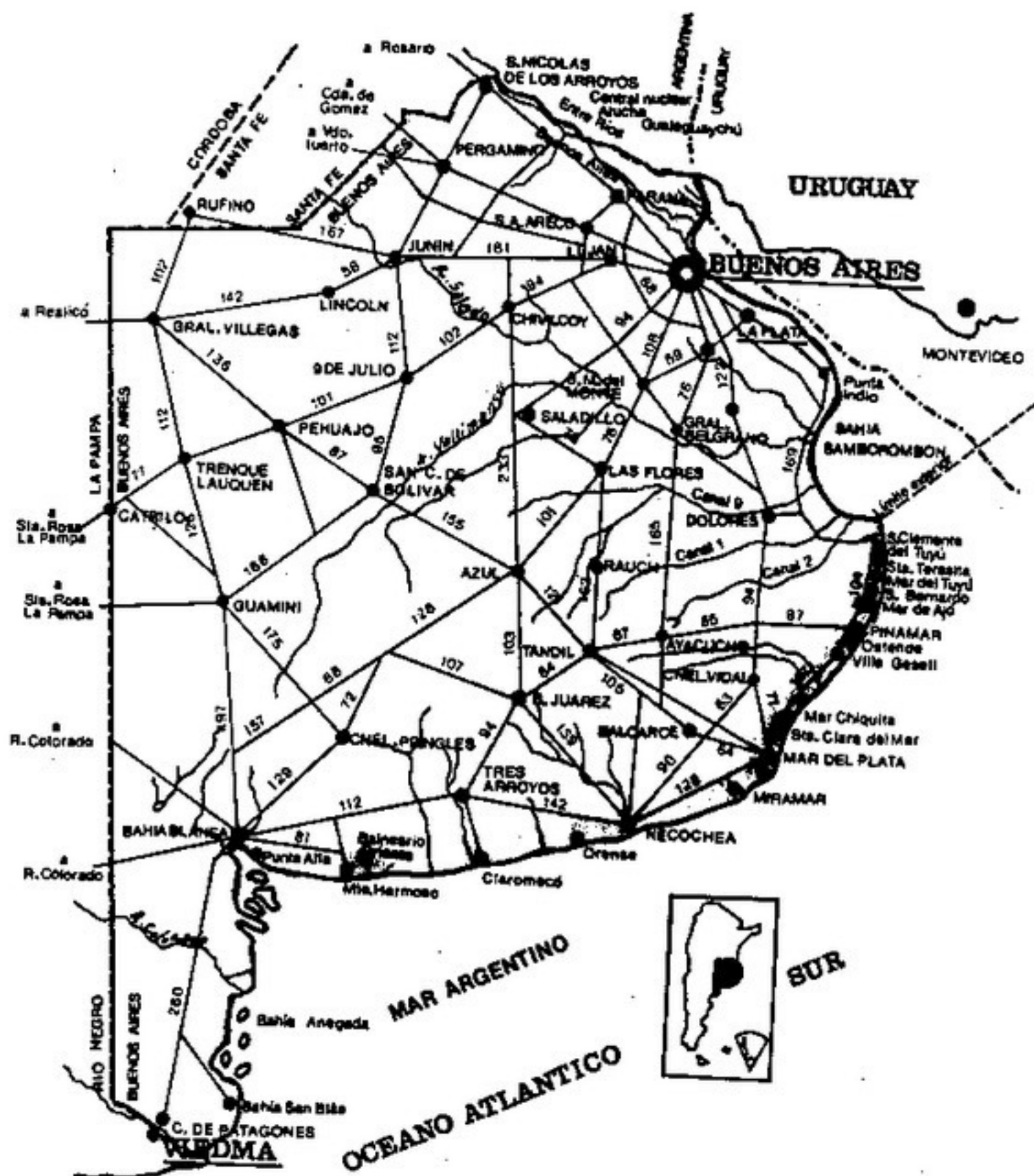
GRAFICO A CENTROS DE MAYOR DEMANDA TURISTICA



Fuente: Datos Turísticos N° 3 - 1991, GIT.

GRAFICO B

CENTROS TURISTICOS DE LA COSTA ATLANTICA ARGENTINA



Fuente: Secretaría de Turismo de la Nación.

ya que han servido para anticiparse a las programaciones que son obligación del Estado.

DESARROLLO PLANIFICADO

El país conoce varias alternativas de modelos de desarrollo, a los cuales podemos denominar "orientados", en la medida en que posean objetivos predeterminados en tiempo y espacio, que podríamos considerar "planificados" —el término implica un aspecto exclusivamente instrumental del proceso que, en último caso, optimiza el alcance del objetivo, pero ni lo crea ni lo suplanta—.

Las modalidades, dentro de este conjunto de experiencias de desarrollo orientado, nos muestran en el país estrategias diversas y resultados también diversos, por lo que casi sería válido hablar de diversos modelos, de los cuales consideraremos los de mayor significación.

1934: EL PRIMER MODELO: PARQUES NACIONALES

El 30 de septiembre de 1934, a través de la ley 12.103, se crea la Dirección de Parques Nacionales como institución: una legislación particular y creativa le dio base a su accionar y el presidente del directorio, Dr. Ezequiel Bustillo, fue un brillante ejecutor de dicha política.

Este modelo, que podemos denominar como "creación de una nueva jurisdicción con objetivos determinados sin límite de tiempo", surge ante la necesidad política de consolidar las fronteras y colonizar el sur del país.

Con un enfoque actual, se crearon verdaderas zonas de desarrollo con una autoridad central a la cual se subordinaron todas las jurisdicciones en el cumplimiento de sus objetivos. El recurso paisajístico estaba llamado a ser el motivador de corrientes turísticas, y esta actividad, la base socio-económica de un centro urbano de importancia: San Carlos de Bariloche.

Poblar la Patagonia y desarrollar sus fronteras, eran los objetivos de una política que justificó grandes inversiones del Estado, para alcanzar estas metas. El turismo, como única alternativa, fue una elección en este caso. Gráfico C (pág 189).

En el año 1934, el turismo interno y el internacional eran insignificantes respecto de las cifras actuales. Su atractivo era básicamente la recreación pasiva. Es suficiente analizar el decenio 1934/1944, sin necesidad de adjetivos, dentro del contexto de la Argentina, para evaluar los resultados.

Interesa rescatar el resultado y el método utilizado, teniendo en cuenta el factor: a) político, b) institución, c) acción planificada.

En 1934 no existía una provincia cuya jurisdicción incluyera hoy el área en análisis. En 1992 el propio nivel de las tareas de un desarrollo regional escapa a la dimensión institucional y a la de los Parques Nacionales. En aquella época se partió de una idea, una política. Se creó una forma institucional que permitiera implementarla y a partir de ella se planificó y proyectó el camino a recorrer.

El proyecto del hotel Llao-Llao, el Centro Cívico, el Centro de Deportes Invernales del Cerro Catedral, el desarrollo del núcleo urbano, las comunicaciones, las villas turísticas; nada de esto existía cuando se creó la institución viabilizadora -Parques Nacionales- para servir a una meta política.

Un plan es una forma de acción y así fue comprendido.

La situación actual demuestra cómo el turismo fue la base del desarrollo de otros sectores: Bariloche es ya un importante centro universitario y de investigación; de las pequeñas industrias se está pasando a la radicación de industrias de alto nivel tecnológico, que sirven a un centro de investigación atómico, etc. Pero en su base, sigue estando el sector turismo como dinamizador.

Complementariamente, Bariloche se convirtió en un verdadero polo de desarrollo de la zona, impulsando no sólo su crecimiento sino también el de otras localizaciones urbanas que lo rodean.

Es de interés, no obstante, recordar que parte del desarrollo de la zona correspondió a Parques Nacionales, y que la mayoría de los principales atractivos turísticos se encuentran en su jurisdicción(2).

El turismo hasta el año 1930 lo desarrollaban individuos aisladamente o en pequeños grupos, ya que se necesitaba de una serie de condiciones -transporte, tiempo libre, seguridad social, alojamiento, etc.- que se han dado en los últimos treinta años y se detectaba la falta total de un enfoque global del fomento turístico.

En la década de 1940, se inicia el campamentismo como modalidad recreativa, al tiempo que el Automóvil Club Argentino -ACA- desarrolla su red de apoyo logístico -estaciones de servicio y hoteles- a lo largo del país. Nace así el hábito o costumbre de las "vacaciones" a partir del gobierno de J.D. Perón -período 1945/1955- y se desarrolla también el denominado "turismo social".

En la década de 1950, se generaliza la intervención del Estado en la planificación del turismo que se consolida a partir de la década de 1960.

Durante el gobierno de Arturo Frondizi, en el año 1959, se crea el Consejo Federal de Inversiones -CFI- que permite a las provincias solicitar a ese organismo estudios sobre diferentes temas, entre ellos el turismo. Económicamente, el CFI obtiene recursos de un porcentaje del P.B.I. de las distintas provincias.

Antes de analizar los últimos treinta años del turismo argentino, conviene considerar sintéticamente cuál era la organización institucional del sector turístico nacional. Esto se puede resumir en el conjunto de normas que se detallan:

- 1943 - Dec. 12.380
La Dirección de Parques Nacionales se hace cargo de las actividades vinculadas al turismo. El objetivo es dar ubicación oficial a la conducción del turismo.
- 1945 - Dec. 9.504
La Dirección de Parques Nacionales y Turismo se crea con carácter autárquico y bajo la dependencia del Ministerio de Obras Públicas. El objetivo es dirigir y fiscalizar las actividades del turismo en la Capital Federal y Territorios Nacionales.
- 1951 - Dec. 15.780
Se divide la Administración de Parques Nacionales y Turismo, Parques Nacionales pasa a la jurisdicción del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y turismo al Ministerio de Transporte. El objetivo es promover, organizar y coordinar el turismo en todo el territorio nacional.
- 1957 - Dec. Ley 8.014
Determina que la Dirección Nacional de Turismo sea una repartición centralizada del Ministerio de Transportes.
- 1957 - Dec. Ley 12.028
Determina que la Dirección Nacional de Turismo sea una entidad descentralizada. Se incorporan las funciones de administrar y promover el turismo social.
- 1958 - Ley 14.574
Se promulga la Ley Nacional de Turismo que amplía las atribuciones y deberes de la Dirección Nacional de Turismo.
- 1967 - Dec. 3.921
Se crea la Secretaría de Difusión y Turismo, y pasa la Dirección Nacional de Turismo a esta nueva jurisdicción.(*).

1960: LOS MODELOS INTERNACIONALES

Hubo en la década de 1960 dos modelos de planificación turística que incidieron en el desarrollo del turismo en la Argentina.

- El modelo urbanístico
- El modelo económico

(*) Fuente: El turismo en la República Argentina. Documento de trabajo. Subsecretaría de Turismo/Secretaría de Deportes y Turismo, Ministerio de Bienestar Social, 1976.

El "modelo urbanístico" se inicia en Europa y tiene como objetivo ordenar el territorio a causa de la aparición del turismo como fenómeno masivo. Se instrumenta sobre la base del análisis y evaluación de los recursos turísticos generalmente físicos —equipamiento, infraestructura, facilidades, etc.—. América Latina, durante este período, con la República Argentina a la cabeza, realiza un inventario turístico, pero no analiza las variables para el desarrollo en los campos del mercado y de la comercialización turística.

El "modelo económico" surge a fines de la década del sesenta, a través de la UNCTAD, el Banco Mundial y el BID. Tiene como objetivo desarrollar el turismo sobre la base del otorgamiento de líneas de crédito. Se instrumenta empleando metodologías y técnicas desarrolladas en el campo económico y se aplica, generalmente, a nivel microeconómico —proyectos de inversión locales o provinciales—, pero no se desarrollan a nivel macroeconómico —planes globales o sectoriales.

1966: EL PRIMER EQUIPO TÉCNICO-CIENTÍFICO

En el año 1966, la entonces Dirección Nacional de Turismo, en un convenio con la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, conforma un equipo interdisciplinario para realizar estudios sobre planificación turística, asistido por la OEA, con el objeto de analizar el turismo como factor de desarrollo regional.

Este equipo desarrolló el primer documento con lineamientos metodológicos para la planificación del turismo, en el cual se daban las bases sobre cómo evaluar la oferta y demanda turísticas, los atractivos, etc.

En 1968, propone una división de la Argentina en zonas y áreas turísticas y desarrolla su metodología en el Plan de Desarrollo Turístico de la provincia de Misiones y, específicamente, en el Complejo Cataratas del Iguazú. Misiones es la primera provincia que recibe asistencia y asesoramiento técnico-científico de una institución oficial nacional.

Entre los años 1969 y 1972, realiza un programa para el noroeste argentino —de 7 tomos— en los que hace una pormenorizada valorización de la oferta, demanda, atractivos y actividades del área.

1968: MODELO REGIONAL

Las delimitaciones regionales que se establecían en 1967 se fundaban primordialmente en los estudios del Consejo Federal de Inversiones: "Bases para el desarrollo regional argentino" y "Relevamiento de la estructura regional argentina". Dicho estudio trató de:

- Investigar la labor cumplida en materia turística por las organizaciones públicas y privadas en los últimos 25 años.
- Realizar el inventario del patrimonio turístico del país, detectar y definir sus atractivos, delimitar y valorar zonas y áreas.
- Confeccionar una metodología para la planificación del desarrollo de dichas áreas y zonas.

Así, en 1968, se define la primera zonificación regional que divide la Argentina en las siguientes áreas:

- Noroeste-NO: Quebrada de Humahuaca, Salta, Taffí, Río Hondo, Catamarca.
- Noreste-NE: Corrientes, Resistencia y Misiones.
- Sierras-S: Sierras chicas, Sierras grandes y San Luis.
- Ríos-R: Paraná, Uruguay y Delta.
- Cuyo-CU: San Juan y Mendoza.
- Costa Atlántica-CA: Playas, Bahía Blanca y Ventana.
- Lagos-L: Bariloche y Esquel.
- Est. de Magallanes-EM: Canales, Ventisqueros y Península de Valdés.

En 1976 se decide profundizar los estudios sobre la regionalización de nuestro país:

“En 1976 la Subsecretaría de Turismo de la Nación, al actualizar, apoyada en las referencias que se mencionan, la Regionalización Turística Argentina, procura mantener la composición espacial de cada Unidad Regional de acuerdo con las divisiones de provincias en su totalidad para simplificar lo administrativo, y ajustar la Dimensión-Región, de acuerdo a la oferta nacional o cultural que involucren en lo turístico (...) La concepción en vigencia de la citada regionalización sugiere y da origen a seis nucleamientos:

- Bonaerense: integrada por Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires.
- Litoral: que comprende la tradicional Mesopotamia y su corredor a la par oeste de los ríos Paraná y Uruguay, Entre Ríos, Santa Fe y Corrientes; Chaco, Formosa y Misiones.
- Centro: que involucra a la provincia de Córdoba.
- Cuyo: que asocia Mendoza, San Juan y San Luis.
- Noroeste: integrado por Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca, La Rioja, Salta y Jujuy.
- Patagonia: con La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur (hoy provincia).

De las citadas regiones se encuentran hoy en día casi todas virtualmente con sus estatutos y actas de concertación firmadas. Este esfuerzo coordinado

GRAFICO D
MODELO REGIONAL: REGION PATAGONICA



Fuente: Secretaría de Turismo de la Nación.

de políticas y estrategias en el marco regional permitirá, sin lugar a dudas, un mayor y mejor desarrollo armónico y equilibrado de las distintas regiones que configuran el país, en lo turístico.

Esto, para perfeccionarse, también requerirá un proceso interprovincial de interdependencia estructural creciente, que resultará particularmente de un plan de interacción programada..."(3).

MODELO COMPLEJO CATARATAS DEL IGUAZU

Se desarrolla a partir de 1968 un modelo que podemos denominar como una comisión coordinadora de jurisdicciones con un objetivo determinado, con límite de tiempo y un plan previo.

La incorporación al sector nacional de turismo de las ideas que en el mundo comenzaban a ubicarlo en un nivel de importancia, a la vista de las experiencias de post-guerra en los países europeos, dio como resultado las primeras propuestas de visión global del turismo, de fijación de objetivos y realización de planes para su alcance.

Entre estas acciones se destaca netamente el Plan de Desarrollo Turístico Nacional que plantea en 1968 la Dirección Nacional de Turismo, donde un equipo técnico se aboca a ese estudio y plantea, luego de las investigaciones, iniciar su trabajo en la provincia de Misiones y particularmente en el Complejo Cataratas del Iguazú.

Dice sobre esto el Arq. Jorge R. Barroso:

"También en este modelo existió una política que contemplaba aspectos más amplios que los específicamente turísticos, similar al caso de Bariloche. También el objetivo era demográfico, con énfasis puesto en nuestras fronteras vacías, se consideraba al turismo, en este caso, como el sector alternativo más importante de desarrollo económico.

Detrás de la decisión política, existieron una institución y un plan que nacieron juntos. A diferencia del modelo Parques Nacionales, la institución era sólo una comisión sin fuerza ejecutiva y de escaso poder de decisión. Todas las jurisdicciones del área mantuvieron su total independencia de decisión, aun en contradicción con el plan aceptado por las mismas.

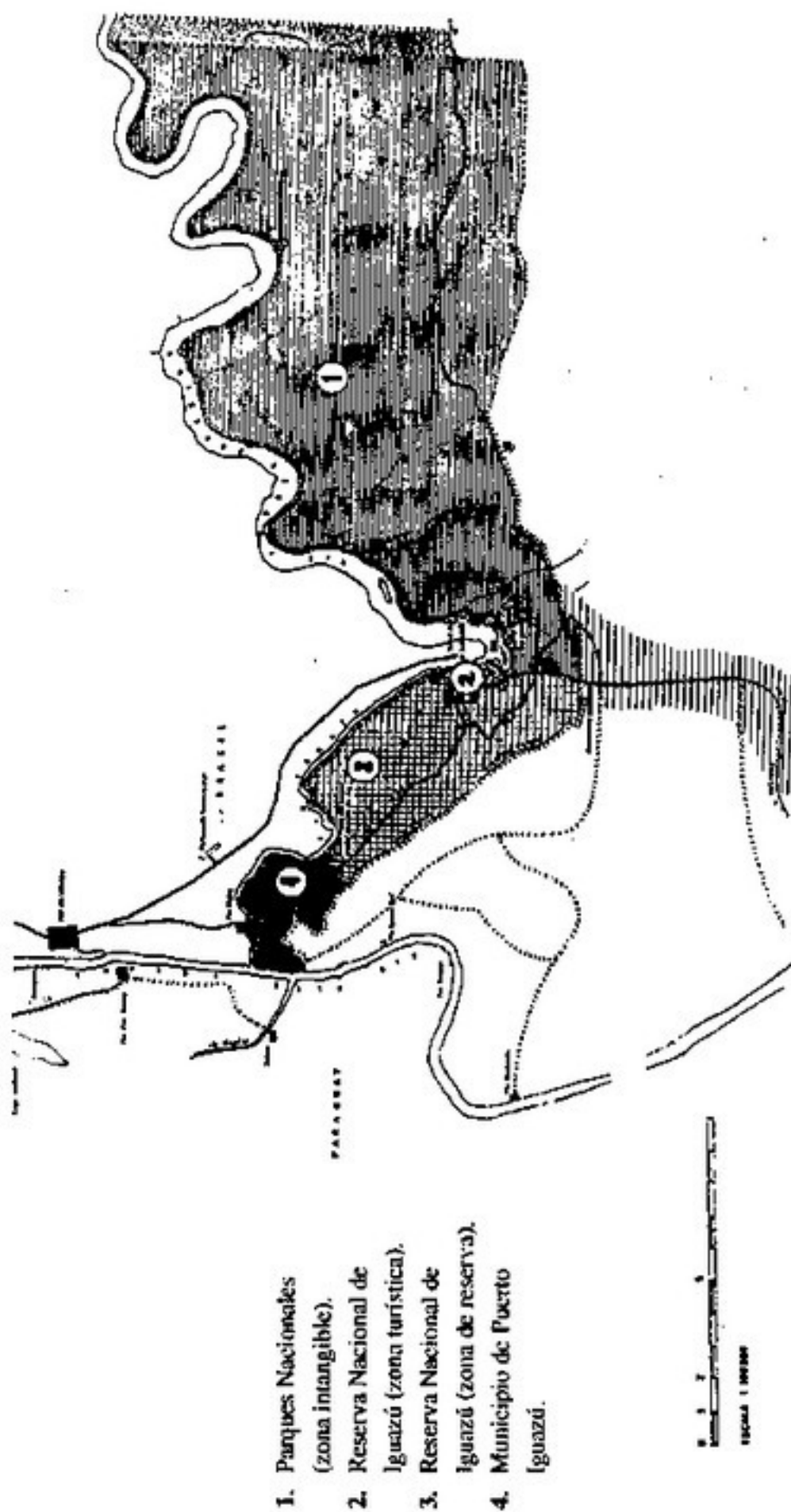
La decisión política se debilitó por la falta de medios de aplicación. La institución de coordinación sufrió los cambios de políticas de acuerdo con el interés de los organismos que representaba, y terminó desapareciendo sin que mediara siquiera un acto formal para hacerlo"(2).

"Como elemento inerte, quedó la herencia de un plan que ya casi todos los organismos desconocen, y que se utiliza anualmente para decidir inversiones. Esto es un claro ejemplo de que un plan es sólo instrumento útil, si

GRAFICO E

COMPLEJO TURISTICO CATARATAS DEL IGUAZU.

Plano 2. Nuevos límites del Parque Nacional.



Fuente: Plan de Desarrollo Turístico de la Pcia. de Misiones. Dirección Nacional de Turismo. 1968.

existe un brazo que lo utilice al servicio de un objetivo. Un plan no congela un futuro, sólo ordena un accionar..."(3).

El análisis del flujo turístico en el Complejo Cataratas del Iguazú lo ubica como un área de moderado crecimiento en número de visitantes, pero la falta de una puesta en valor de mayor cantidad de atractivos turísticos y de nuevas actividades mantiene muy baja la permanencia promedio, lo cual responde a las características de la oferta recreativa pasiva.

El comercio fronterizo con Brasil y Paraguay adquiere, habitualmente, un volumen económico significativo, últimamente modificado por la relación de los términos de intercambio que favorece a dichos países.

La suma de estos factores da como respuesta una ciudad como Puerto Iguazú, de escaso desarrollo urbano, donde el crecimiento poblacional más importante lo representan las localizaciones precarias, en gran parte originadas por las corrientes migratorias de los países limítrofes.

Al plan de origen se han sumado importantes estudios de organismos nacionales e internacionales, como es el caso del estudio trinacional Argentina-Brasil-Paraguay, financiado en forma conjunta por el BID, junto a otro estudio realizado con el apoyo de la OEA, por Tour Consult.

Es difícil inferir conclusiones absolutas de este panorama, pero al menos podría afirmarse que la falta de una adecuada elección de modelo institucional, para un desarrollo a través del turismo, no puede ser reemplazada por estudios, planes o propuestas de listados de obras de utópica concreción.

MODELO PROVINCIAL

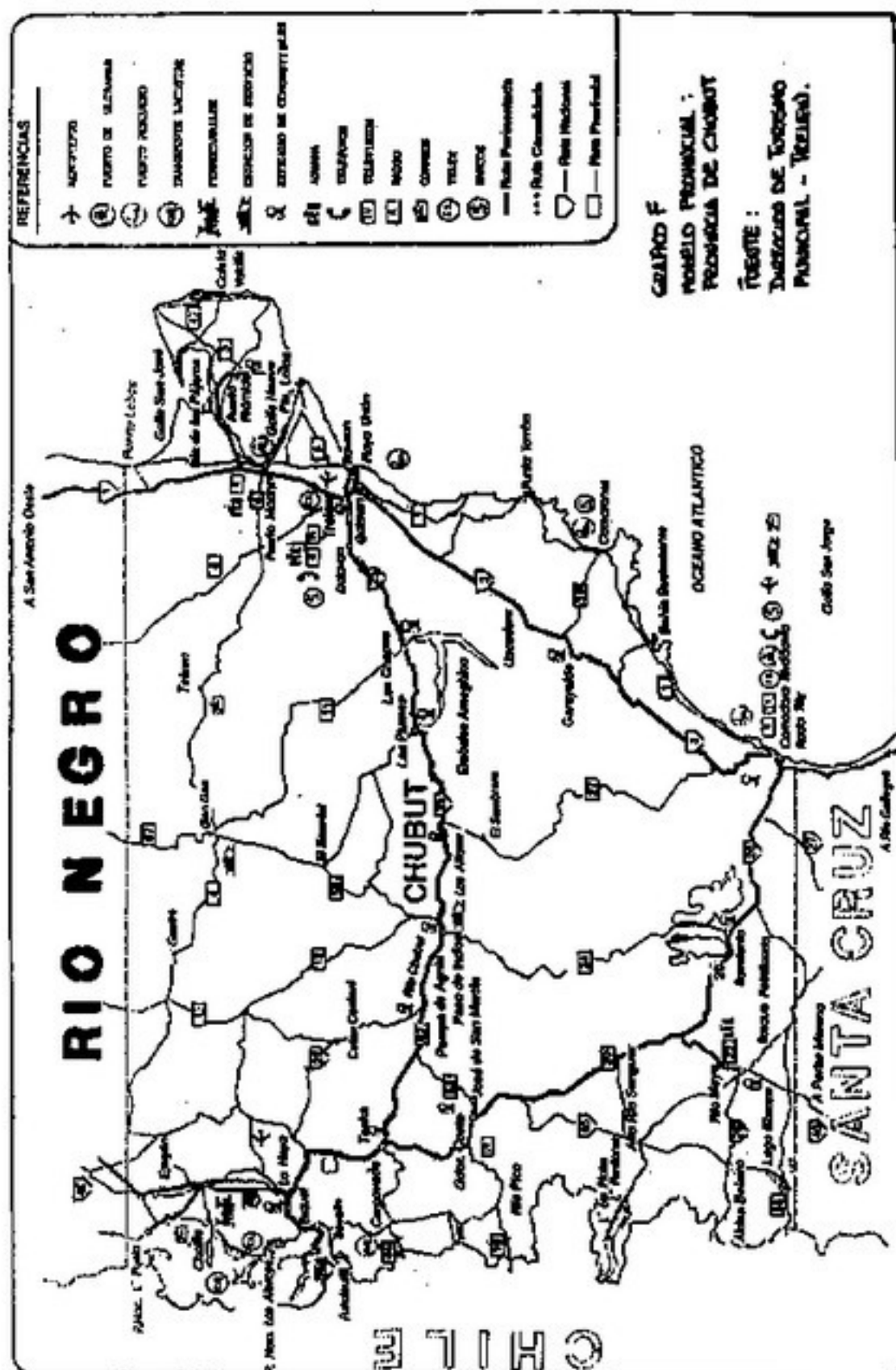
La provincia es un modelo del que el país posee antecedentes, muchos de ellos satisfactorios. En este caso no se requiere la creación de ninguna institución ad-hoc ni subrogación de jurisdicciones.

El Estado Nacional, en base a un objetivo de orden nacional, encomienda al Estado Provincial, que posee jurisdicción básica sobre el espacio físico donde se propone materializar las metas nacionales, la instrumentación de los medios adecuados. A tal fin, el Estado Nacional compromete su colaboración económica y de facilitación de medios.

Uno de los mejores ejemplos de este modelo es la Provincia de Chubut, en el período comprendido entre los años 1965 y 1976, donde una correcta política provincial, desarrollada desde la institución pública -Dirección de Turismo- y privada permitió una planificación sectorial y física con los resultados altamente positivos que vemos hoy día.

No debemos olvidar que este modelo provincial interactuó con el modelo

GRAFICO F MODELO PROVINCIAL. PROVINCIA DE CHUBUT



Fuente: Dirección de Turismo Municipal - Trelew.

internacional económico y ambos permitieron el desarrollo de la provincia de Chubut en el campo del turismo.

La observación básica a este modelo es la siguiente: el Estado Nacional define los objetivos de orden superior y el estado provincial los implementa, pero presenta algunas restricciones que podemos establecer como:

- Falta de recursos económicos suficientes.
- Falta de capacidad de planificación y gestión.
- Falta de instrumentos legales de nivel nacional.
- Jurisdicciones no provinciales.

Las dos primeras condiciones podrían obtenerse por distintos medios –subsidiarios y asistencia técnica–. Las leyes de orden nacional podrían tramitarse por la provincia.

Restaría un impedimento que determinaría una modificación de las jurisdicciones de otros organismos, algunos de orden nacional, como los Parques Nacionales, con la mayoría de sus atractivos turísticos en su jurisdicción en la Patagonia y en áreas de frontera. Hoy podemos dar una descripción de las características principales de este modelo desde 1967 a la fecha, a través de la síntesis que elaboró el Comité Ejecutivo Nacional de los Entes Municipales de Turismo, en su declaración del 4 de septiembre de 1990 en Buenos Aires, que dice:

“El ciclo planificador global del turismo en el país comienza hacia fines de 1967 desde la Secretaría de Estado de Difusión y Turismo de la Nación y mantiene su esplendor y protagonismo hasta 1973, año en que cambian las autoridades del gobierno de facto y asumen autoridades constitucionales. A partir de esa fecha las provincias hacen suyas políticas turísticas, rescatando para sí experiencias y metodologías desarrolladas por técnicos del organismo nacional, comenzando un nuevo ciclo protagónico, esta vez en manos de las provincias, decidiendo éstas formar el Consejo Federal de Turismo en el año 1982, como foro federal que sirva como herramienta idónea para formular políticas federales y representativas.

Las características salientes de la planificación utilizada tanto en el nivel nacional primero, como luego, en los niveles provinciales, fueron las siguientes:

A Vertical, en una sola dirección, de arriba hacia abajo. Esto es, desde el punto de vista institucional, lo que se planificaba en la Nación; se debía aplicar en las provincias y municipios. Desde el punto de vista de las técnicas de la planificación, dentro de la comunidad, la aplicación de las medidas tomadas no eran consultadas ni elaboradas con la participación de los vecinos del ordenamiento y la gestión turística en el territorio nacional:

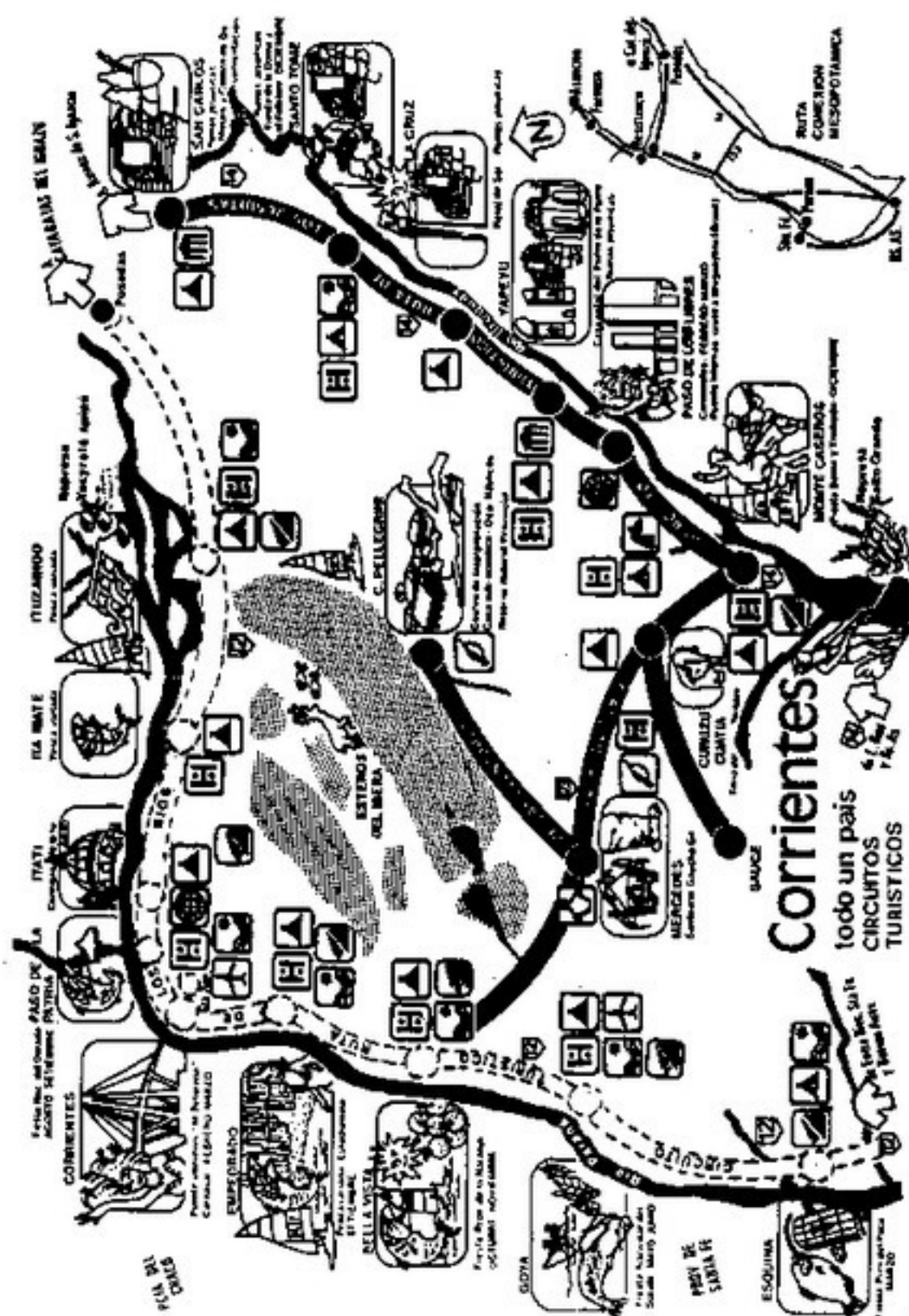
Los centros urbanos: el municipio.

Las subregiones: el corredor turístico.

Las regiones: las provincias”(4).

GRAFICO G

MODELO PROVINCIAL. PROVINCIA DE CORRIENTES



Fuente: Dirección Provincial de Turismo - Magic - 1992.

Para quienes no están familiarizados con estas identificaciones les recuerdo que el Corredor Turístico "es una figura que asocia unidades territoriales menores, procurando reunir e integrar el esfuerzo de varias agrupaciones urbanas. El objetivo principal de su creación apunta a propiciar un uso eficiente, complementario y continuado de los atractivos turísticos y recreacionales existentes en los espacios de cada región. Se los constituye junto a importantes atractivos: ríos, sectores de costa marítima, espacios cordilleranos o de serranías o caminos con fuerte contenido paisajístico y/o cultural..." (5) Gráfico I (pág. 202). Mientras en Europa ya hay antecedentes desde 1889 de la conformación de estos corredores, cuando se percibe que en un tramo de 70 kilómetros de la costa entre Menton y Saint Tropez hay un sector homogéneo y vendible como producto denominado luego "La Costa Azul", en nuestro país desde 1979 comienzan a reconocerse distintos corredores entre los que se destacan por región: en la Patagonia el Austral, Central, el de las Playas —Gráfico J (pág 203)— y el de Los Lagos. En el Litoral, el Alto Paraná y Río Uruguay, y en la Región Bonaerense, el de la Costa Atlántica.

Esta situación obliga a las instituciones oficiales a considerar una nueva realidad a través de concertaciones intermunicipales que permiten estrategias de promoción y comercialización, en conjunto, de sus atractivos y servicios.

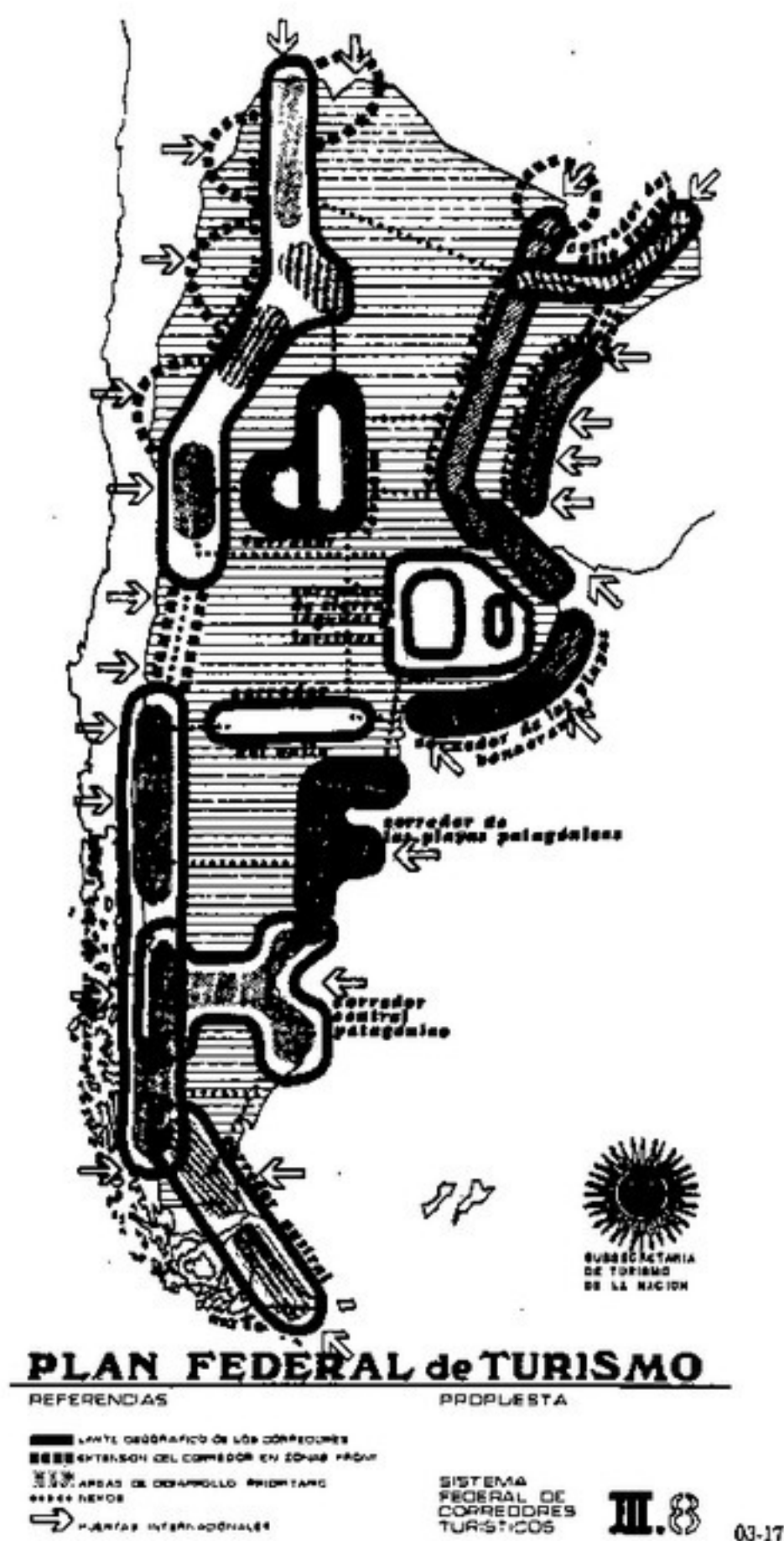
1984: MODELO MUNICIPAL

En la década de 1980 comienza a consolidarse el concepto de que el municipio es y debe ser el eje para el desarrollo turístico de la Argentina. Se plantea una nueva óptica sobre el turismo.

"Con la intervención de los municipios en la planificación, que comienza orgánicamente, como ya se dijo en 1984, y auspiciado por un pequeño grupo de centros turísticos tradicionales, se llega a consolidar no sólo su participación en el ámbito institucional, sino que elabora su propia metodología de inserción en las realidades de los centros turísticos de nuestro país. El método que se adopta en este nivel de planificación tiene las siguientes características:

- A Horizontal, tanto de un centro turístico, partiendo de las instituciones intermedias, como desde el ámbito federal, partiendo desde el municipio, como unidad operativa y de planificación del sistema turístico nacional.
- B Vertical, en ambos sentidos, comenzando desde la comunidad hacia las instituciones y desde el Municipio hacia las Provincias y luego la Nación.
- C Estratégico, parte del reconocimiento de la totalidad situacional sociopolítico-económica del centro turístico.
- D Flexible, en cuanto prevé la negociación y concertación con los sectores privados y las instituciones intermedias vinculadas.

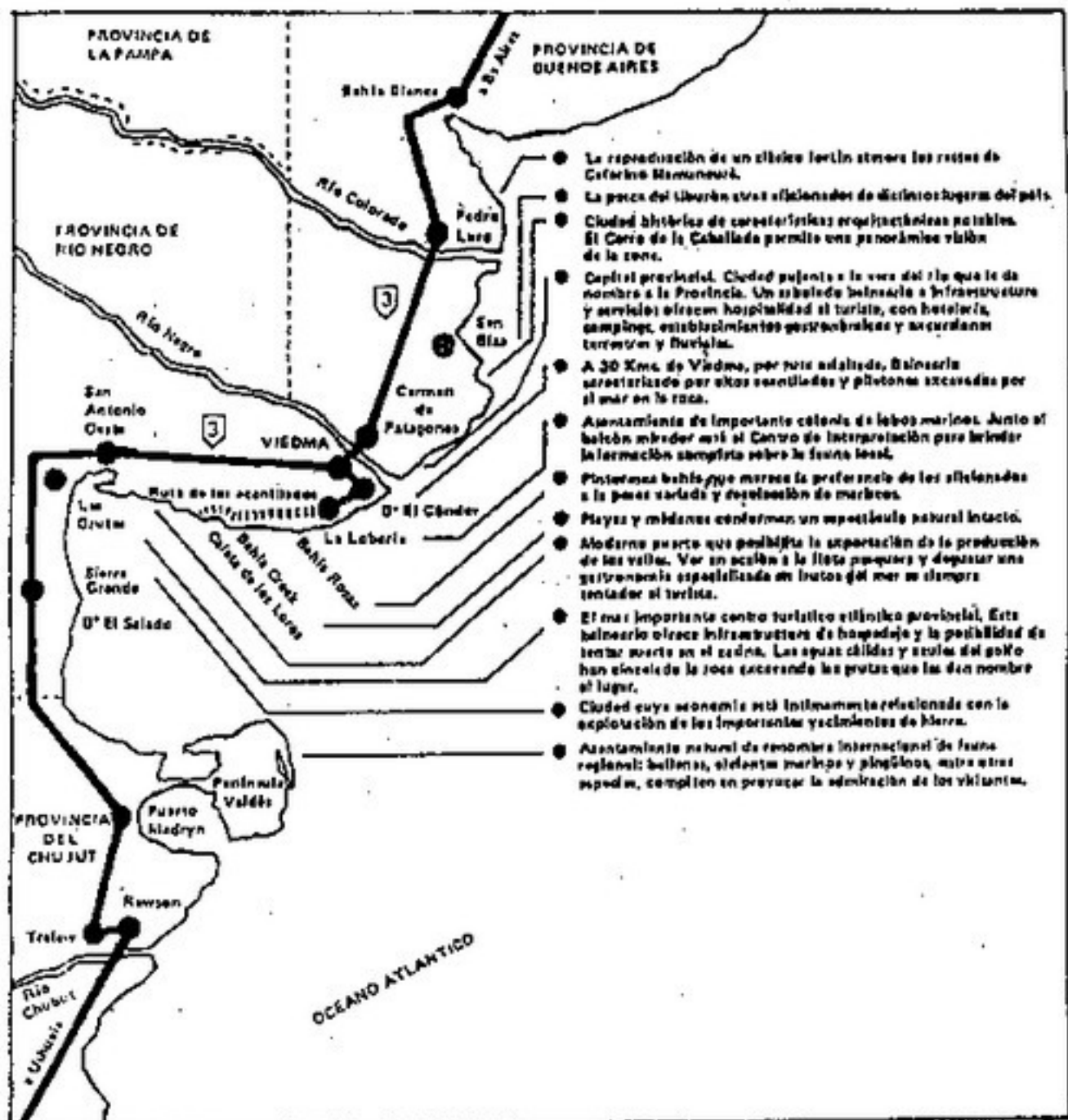
GRAFICO I CORREDORES TURISTICOS



Fuente: Bases para un Plan Federal de Turismo. Bs. As., 1984.
Ministerio de Economía. Secretaría de Comercio.

GRAFICO J

CORREDOR TURISTICO DE LAS PLAYAS PATAGONICAS



Fuente: Secretaría de Turismo. Provincia de Río Negro.

- E Participación sistemática y permanente de la comunidad del centro receptivo en la planificación.
- F El sujeto de la planificación es el residente, el turista queda como referente, usuario o consumidor.
- G Adopta el concepto de Marketing Estratégico, parte de la definición el producto recreativo-turístico de cada comunidad y se vincula con los mercados mediante módulos precisos de comunicación, como lo son entre otros: el de la comercialización; el de la promoción y el de inversiones..."(6) Gráfico K (pág. 205).

También en este período se clasifican los Centros Turísticos, tomando como base para ese análisis los conceptos desarrollados por Roberto C. Boullon(7), en función de sus características turísticas, su localización geográfica, sus atractivos y el tiempo de permanencia de la demanda. Esto permite distinguir cinco tipos de centros:

"Así encontramos los **Centros Recreacionales**, que son visitados desde un centro urbano de residencia permanente por un día sin pernoctar en él. (Ejemplo: Luján y Tigre, para Capital Federal y Gran Buenos Aires).

El **Centro de Excursión** que recibe turistas desde otro centro turístico al cual regresan en menos de 24 horas. (Ejemplo: Purmamarca en Jujuy y San Ignacio en Misiones).

Los **Centros de Escala**, que pueden carecer de atractivos, pero es su ubicación estratégica en "camino" hacia otros centros turísticos la que los convierte en punto de prestación de servicios, atención del visitante, pudiendo llegar al pernocte la estadía en él. (Ejemplo: Bahía Blanca, en Bs.As., y Villaguay, en Entre Ríos).

Los **Centros de Distribución** presentan diversos atractivos turísticos en su radio de influencia (aproximadamente dos horas de distancia/tiempo) actuando como centro de alojamiento, servicios y esparcimiento. La estadía promedio varía de 2 a 5 noches, y en muchos casos su mercado es no repetitivo (pocas veces en la vida). (Ejemplo: Iguazú, en Misiones; Calafate, en Santa Cruz, y Mendoza, en Mendoza).

Por último, los **Centros de Permanencia o Estadía** responden al destino típico de vacaciones con mercado repetitivo, estadías superiores a los cinco días y un desarrollo espontáneo con alta especulación inmobiliaria como en nuestros tres ejemplos argentinos: Mar del Plata, Villa Carlos Paz y Bariloche..."(8)

1991: EL MODELO COMARCA TURISTICA

En 1991 se difunde una nueva denominación en el campo de la planificación turística: la **Comarca Turística**, que por definición es "la



unidad geográfica de extensión generalmente reducida y enclavada en una región natural que, por tener alguna o algunas peculiaridades (ríos, mar, flora, cultivos, etc.) se diferencia de los territorios colindantes" (9)

Hoy encontramos con esta denominación a "La Comarca Andina del Paralelo 42", conformada por El Bolsón, Lago Puelo, El Hoyo, El Maitén y Epuyén, en Río Negro y Neuquén; y la "Comarca Viedma-Carmen de Patagones", enclavada entre las provincias de Buenos Aires y Río Negro.

Sobre este modelo que relaciona administrativamente organismos provinciales, municipales, Parques Nacionales e instituciones privadas se pueden plantear algunas situaciones y propuestas políticas innovadoras, como, por ejemplo, crear un ordenamiento legal transitorio, con un límite de tiempo prefijado, por el cual las instituciones que tienen jurisdicción en el área subrogan parte de sus derechos y obligaciones en un nuevo organismo, que actuaría dentro de las condiciones a establecer en el acto de su creación, básicamente límites de tiempo, espacio y objetivo, a fin de optimizar una unión estratégica de desarrollo turístico.

Las instituciones que poseen jurisdicción actual en el área participarían en el organismo a crear, en las modalidades que el tiempo disponga, asegurando un correcto contralor del cumplimiento del objetivo por el cual aceptan la subrogación de su autoridad específica.

CONCLUSION

Definir "modelos" implica el acotamiento de un sistema particular de características que permitan diferenciar a cada uno de ellos.

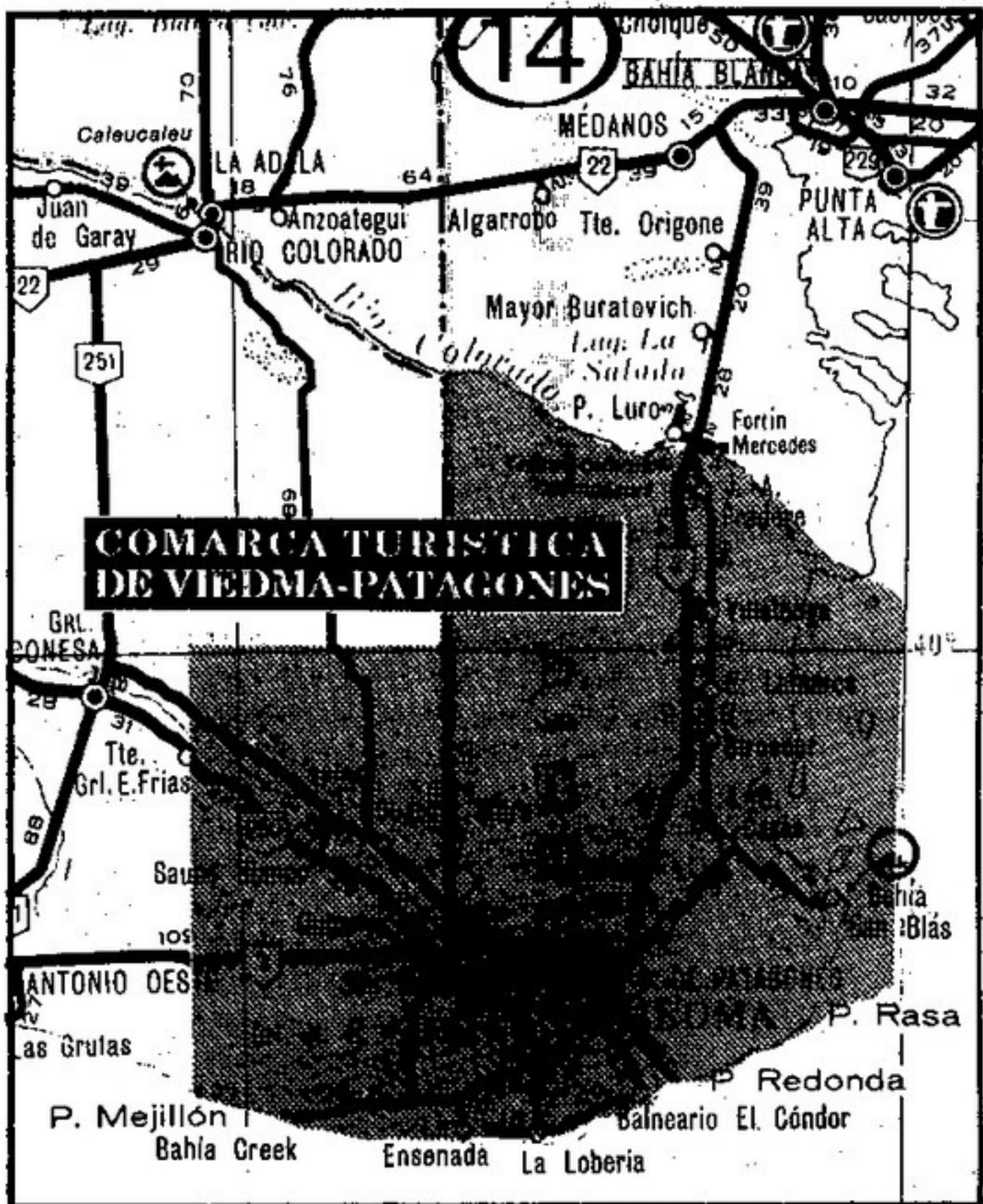
Para formular una definición de un modelo se pueden presentar dos problemas básicos: las imprecisiones del límite entre ellos y la dificultad de describir las relaciones entre las partes que forman el modelo.

La definición implica establecer un "punto de vista" que determina la forma en que se entenderá la realidad.

Este trabajo ofrece una perspectiva de la evolución del turismo desde el punto de vista de los cambios sustanciales y significativos producidos en los últimos años en esta actividad; su finalidad es coadyuvar a la elaboración de una doctrina turística, así como a la formulación posterior de una política de turismo, en el sentido preciso del término, con una concepción orientada y no librada a un crecimiento espontáneo.

GRAFICO L

COMARCA TURISTICA
VIEDMA-CARMEN DE PATAGONES



Fuente: Diario del Viajero.

ANEXO

Relación entre los conceptos de política, institución y planificación

Para clarificar la posición teórica al respecto, se requieren algunas aclaraciones sobre el esquema de relaciones y los significados atribuidos a los siguientes conceptos:

a - Política.

b - Institución.

c - Planeamiento.

La amplitud de los posibles significados que podemos atribuir a estos términos requiere de una elucidación (válida, en principio, en el contexto de este trabajo) que evite posibles y estériles discusiones.

A. POLITICA

Entendemos por "política" la determinación de objetivos, metas hacia las cuales orienta su acción una comunidad organizada.

La política tendría una faz reflexiva de enunciados donde se afirman, con la mayor claridad posible, los fines a los cuales tenderá en su acción la comunidad. En esta faz los enunciados, por generales que sean en su contenido, deberán ser empíricos; esto es, referirse a una realidad. La generalidad, la amplitud de conceptos, no implica enunciados metafísicos.

En una segunda faz, la política es acción, concreción en la realidad de los enunciados anteriores. Esto sólo es posible, si los primeros se relacionan, a través de su significado, con la realidad.

Política es esta acción reflexiva primero, ejecutiva después, donde las respuestas de la realidad a las acciones, que determinan la reflexión, retroalimentan la misma con nuevos datos y nuevas premisas.

Vale recordar que entendemos la política dentro de un contexto más amplio aún, el de la anafilosofía. Dentro de este significado, la política no es una técnica ni una tecnología; sí puede hablarse de una ciencia política, como objeto de estudio diferenciable.

La política no es el producto de la creación de científicos ni técnicos especializados, sino que dentro del sistema de funcionamiento comunitario, es el rumbo que un grupo humano adopta para dicho grupo.

Una **Política de Turismo** es el primer paso para una acción, con sus objetivos específicos, pero siempre dentro de los objetivos generales de una comunidad, en un tiempo dado. En la medida en que se adopten los conceptos anteriores, podemos dejar establecido que las políticas son previas

a la acción (faz reflexiva) y la acción misma (faz ejecutiva). Dentro de este esquema nada es anterior a la política.

B. INSTITUCION

En la medida en que una comunidad organizada define ciertos objetivos, la acción de alcanzarlos dentro de ese grupo humano engloba relaciones de cierta magnitud y complejidad cultural. Para enmarcar dichos objetivos y acciones se recurre a la creación de la Institución.

Las instituciones son entes ideales, esto es, creaciones de formas realizadas por el hombre. Una institución es su propia definición, normalmente expresada en un texto legal. Como expresión es un sistema de formas.

Los recursos humanos y materiales que "rellenan" temporalmente estas formas son las que ponen en movimiento el sistema. Pero la insuficiencia de estos recursos, la reducción de sus actividades, la acefalía, incluso de los dirigentes de la institución, no la eliminan.

Así, como una institución es su propia definición, la misma desaparece con sólo borrar dicha definición. Por ejemplo, a través de un texto legal que anula el anterior.

Estos entes ideales son los medios a través de los que una comunidad organizada comienza por "definir" y luego "rellenar" para alcanzar los "fines" que expresan sus políticas.

Una institución es indefinible o sólo un juego simulado de formas, si carece de marco referencial al cual sirve como instrumento.

A esta altura de la reflexión sobre las instituciones, es válido recordar las diferentes jerarquías de las mismas. Algunas hacen a la propia existencia de la comunidad organizada: la Nación, las provincias, los municipios; otras están relacionadas con el desarrollo socio-económico de dicha comunidad. Habrá otras efímeras, que sólo actúan como herramientas de un objetivo, delimitado en tiempo y espacio, que desaparece con el alcance del mismo.

Estas obvias y reiteradas observaciones han sido incluidas en vista de las confusiones metodológicas que ocasionan no ubicar adecuadamente estas partes del sistema: política, institución.

Así, pues, la actividad política (función de políticos) antecede a la creación de las instituciones, las que, a su vez, sirven a dichas políticas (función de políticos y técnicos).

C. PLANEAMIENTO

Quedaría por analizar el tercer término (planeamiento o planificación)

que, como los anteriores, se destaca por la cantidad de significados atribuidos al mismo dentro de este texto.

Entendemos por **Planeamiento** las estrategias requeridas para alcanzar óptimamente un objetivo, o lo que es lo mismo, el sistema de acciones futuras que permiten pasar de una situación A (situación actual) a una situación B (situación creada) por el camino "óptimo".

Sería posible construir un conjunto elevado de definiciones dentro de este contexto conceptual. Lo que interesa dejar en claro es que la planificación es uno de los medios posibles para que las instituciones puedan alcanzar los objetivos que las políticas determinan.

La planificación es un tema técnico y, como tal, requiere de técnicos especializados en el tema o los temas que el objetivo incluye.

En conclusión, se propone el siguiente orden:

1. Políticas.
2. Instituciones.
3. Planificación.

Este orden es único y exclusivo para que los esfuerzos de la comunidad organizada den los frutos proporcionales a los mismos.

NOTAS

- (1) No es que no existieran antes acciones que hoy llamaríamos "turísticas"; pero si se trata de ser riguroso en el análisis, es incorrecto usar, para analizar la historia, una palabra con un significado que no tenía en el momento histórico en el que uno analiza, salvo que se desee hacer un análisis teórico muy particular.
- (2) Para ampliar este tema, ver el trabajo: "Parques Nacionales 1934-1980: su política". Arq. Jorge R. Barroso.
- (3) Conferencia: "Las regiones turísticas en el marco del desarrollo del país". Antonio Torrejón.
- (4) Declaración de Buenos Aires. 4 de septiembre de 1990. Comité Ejecutivo Nacional de los Entes Municipales de Turismo.
- (5) "Los corredores turísticos". Antonio Torrejón. XIV Seminario Nac. y I Latinoamericano de Entes Municipales de Turismo. Paraná, Entre Ríos, 3 al 6 de abril de 1991.
- (6) Idem punto 4.
- (7) BOULLON, Roberto C. **Los municipios turísticos**, Bs. As., Edit. Trillas, 1990, Cap. 4, pág. 39.
- (8) **Módulo introductorio**. CINATUR, noviembre de 1991, San Martín de los Andes, Prov. de Neuquén.
- (9) Diccionario Espasa Calpe de la Lengua Española.