

**Ponencia presentada en VIII Jornadas Nacionales y II Simposio
Internacional de Investigación Acción en Turismo, Posadas, Argentina
2007**

**Universidad Nacional de Misiones - Consejo de Decanos y Directores de
Unidades Académicas relacionadas con la enseñanza del Turismo
(CONDET)**

TITULO DEL ARTICULO: Retrospectiva y perspectivas del ordenamiento territorial para el desarrollo del turismo en la República Argentina.

AUTOR: Mg. Noemí Wallingre¹

EJE TEMATICO: Turismo y territorio

RESUMEN

Palabras clave: Turismo y territorio. Ordenamiento territorial del turismo. Territorio, desarrollo y turismo.

La relación histórica existente entre el turismo y el territorio en la República Argentina merece un análisis particular y en consideración que el tratamiento del concepto del territorio fue modificándose en el tiempo y no debe interpretarse al mismo como algo determinado e inamovible sino que es cambiante. De hecho, el mundo paso en las últimas décadas, del concepto de Estado-nación al de nación-región, tendiente a un mundo sin fronteras, en significación que las líneas divisorias no encuentran demasiado sentido y donde se tienden a generar zonas económicas naturales más que responder a divisiones político-administrativas.

El turismo no escapa a esas tendencias debido a que en ese sector el territorio es uno de los grandes factores de diferenciación y en muchos casos es el principal recurso de desarrollo. Por lo tanto, la planificación para el uso del territorio es un factor decisivo para la sostenibilidad del desarrollo del turismo en el tiempo.

¹ ¹ Licenciada en Turismo. Magíster en Desarrollo Local por la Universidad Nacional de San Martín y la Universidad Autónoma de Madrid, Diplomada en Gestión Hotelera y formada en Gestión y Certificación de Calidad de Empresas de Servicios con las normas ISO. Profesora asociada en la Universidad Nacional de Quilmes, Programa Universidad Virtual. Profesora asociada de las Universidades del Salvador y Autónoma de Entre Ríos. Directora de la Licenciatura en Hotelería y Turismo del Programa Universidad Virtual de Quilmes. Directora de la Maestría en Desarrollo y Gestión del Turismo, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

Argentina desde hace décadas procura definir e implementar una política de ordenamiento territorial del turismo tanto internamente como para con el ámbito transfronterizo. En esa búsqueda puede analizarse que los nuevos conceptos del territorio, fueron en la mayoría de los casos considerados para el turismo y en otros es posible su adaptación.

Regiones, corredores, comarcas, rutas o caminos y centros turísticos, son los conceptos territoriales que a través del análisis de más de cincuenta años de historia del turismo en Argentina, se repiten recurrentemente y coinciden con las formas modernas que adopta el territorio para el desarrollo.

En ese marco, la presente comunicación tiene por finalidad, a partir de la realización de un trabajo exploratorio, presentar los fundamentos, criterios, coincidencias y divergencias para la articulación territorial del turismo llevada a cabo a través de los diferentes gobiernos y, finalmente observar la falta de continuidad y de instrumentación de las políticas territoriales recomendadas a través de más de cinco décadas.

Objetivos:

Analizar los fundamentos, criterios, coincidencias y divergencias del ordenamiento territorial del turismo impulsadas por los diferentes gobiernos.

Observar la falta de instrumentación y de continuidad de las políticas territoriales históricamente recomendadas.

DESARROLLO

Retrospectiva y perspectivas del ordenamiento territorial para el desarrollo del turismo en la República Argentina

La relación histórica existente entre el turismo y el territorio merece un pormenorizado y particular análisis. Es prioritario de observar que el tratamiento del territorio fue modificándose en el tiempo. Éste no debe entenderse como algo determinado e inamovible, sino que es muy cambiante. Es así que en las últimas décadas el mundo pasó del concepto de Estado-nación al de nación-región, tendiente a un mundo sin fronteras, dando lugar a interpretar que las líneas divisorias no tienen demasiado sentido y donde se tienden a generar zonas económicas naturales más que respondiendo a divisiones político-administrativas. Dichas zonas entendidas como espacios ampliados que pueden ser de alcance nacional o internacional, pueden producir economías transfronterizas que permiten a éstas un mejor posicionamiento en el escenario globalizado.

El turismo para su desarrollo debe responder a estas tendencias de integración debido a que en este sector el territorio es uno de los grandes factores de diferenciación y en muchos casos -aunque no en todos-, es el principal recurso del desarrollo. Por lo tanto en esta actividad la planificación para el uso del territorio es un factor decisivo para la sostenibilidad del desarrollo en el tiempo. Argentina desde la etapa del turismo industrial maduro cuyo inicio se considera a partir del año 1946, procura definir e implementar una política de articulación territorial del turismo tanto internamente como internacionalmente.

Antecedentes del desarrollo y el ordenamiento territorial del turismo en Argentina

Los estudios para el desarrollo del turismo argentino, y en consecuencia del tratamiento territorial, gozan de una larga trayectoria e innumerables antecedentes. En el año 1965 el Técnico Luis Bolin designado por las Naciones Unidas para asesorar a los organismos competentes del gobierno nacional en materia de turismo, presentó un importante informe. Éste consideró el análisis de los principales atractivos turísticos del país, en algunos casos agrupados por regiones, en otros por provincias y también por municipios, concluyendo en la supremacía de los naturales; en la política a seguir relacionada con las comunicaciones, el alojamiento, los créditos, la formación para el turismo, las oficinas de información, las campañas de publicidad, las acciones de gobierno y la conservación de la naturaleza. En las consideraciones generales el estudio mencionó que Argentina poseía recursos suficientes para desarrollar el turismo, carecía de suficiente alojamiento, debía contar con un organismo técnico, dinámico y ejecutivo capacitado para sacar partido a las posibilidades; no se observaron esfuerzos por incrementar la demanda; la falta de asociatividad con las naciones vecinas para desarrollar acciones conjuntas; la necesidad de dinamizar el ingreso del turismo a través de las fronteras; la necesidad de mejora de la infraestructura del transporte; de escuelas superiores de formación para el turismo y la hotelería; estimular y reglamentar la caza deportiva controlando los abusos y depredaciones furtivas y controlar la pesca deportiva indiscriminada e impulsar la conservación de los recursos naturales particularmente de las especies autóctonas.

Sin embargo a pesar de ese interesante trabajo la idea de implementar una regionalización

para el desarrollo del turismo tuvo su origen bajo el gobierno 'desarrollista' de Arturo Frondizi en la década de 1960, cuando el Consejo Nacional de Desarrollo -CONADE- de la Presidencia de la Nación procedió a desarrollar un modelo de división territorial y a elaborar diagnósticos regionales para la posterior implementación de un Plan Nacional de Desarrollo que tenía por finalidad abordar los problemas en el largo plazo.

Con posterioridad y ante la necesidad de estructurar una política coherente de desarrollo basada en una estrategia apropiada la Dirección Nacional de Turismo suscribió, en el año 1968, un convenio con la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires para proceder llevar adelante la asistencia técnica para el turismo. Esa Facultad requirió del asesoramiento de la Organización de Estados Americanos². La misión era estudiar la incidencia del fenómeno turístico en las economías regionales y tratar de elaborar un plan que lo integrara dentro de un plan regional de desarrollo. Hasta entonces no existía un plan turístico definitivo. El turismo tampoco aparecía integrado como sector en la planificación general de desarrollo. La misión de asistencia técnica recomendó la metodología en el desarrollo regional resaltando que los pasos a estudiar debían ser la delimitación y análisis de la región de influencia turística, el análisis de la oferta y la demanda y la detección de los posibles impactos.

De ese convenio surgió la elaboración del Primer Documento para un Plan Nacional de Desarrollo Turístico de la Argentina en el cual se aplicó una metodología de análisis y planificación que no contaba con precedentes, y que luego fue utilizada por varios países latinoamericanos. Entre los objetivos se contaban los de delimitar y valorar las distintas zonas y áreas turísticas del país y confeccionar una metodología para la planificación del desarrollo de las mismas y entendía al turismo como motor de desarrollo regional. Se requería establecer los límites de la región de influencia turística fijando el ámbito espacial de estudio y programación y coordinando la acción con organismos públicos y privados nacionales o locales que actuaran en la administración, control, ejecución y planificación de las actividades vinculadas. La delimitación de la región de influencia turística estaba muy ligada a los planes de los organismos existentes de los cuales, evidentemente, los proyectos en materia infraestructural tenían gran significación para determinar el ámbito geográfico de aquella. El análisis fue la base sobre la que se elaboró el diagnóstico de la región de influencia. Comprendía el estudio de las características más importantes en lo que hace al medio físico, población, nivel de vida, ocupación y desarrollo alcanzado por las distintas actividades productivas, de dotación de infraestructura social, económica y física, así como una apreciación sobre el papel cumplido por el turismo. El análisis de la oferta turística consistió, en el estudio detallado de elementos tales como los recursos humanos disponibles, hotelería, servicios en general, infraestructura, etc. Sobre esa idea, en 1968 se consideró a la Costa Atlántica como uno de los destinos a potenciar en el Primer Plan Nacional de Desarrollo Turístico de la Secretaría de Turismo de la Nación.

Posteriormente (1970), un equipo asesor del gobierno conjuntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización de Estados Americanos, recogieron las ideas anteriores e iniciaron un nuevo trabajo técnico que caracterizó al fenómeno turístico latinoamericano como un problema de captación y distribución de turistas. Se iniciaron

algunos trabajos de planificaciones de desarrollo turístico. Se cuentan entre los mismos el Plan de Desarrollo Turístico de Iguazú (1969), Neuquén, Chubut y La Rioja (1970); el Programa de Desarrollo Turístico del Nordeste (1971); el Proyecto Integrado OEA de Cooperación Técnica para el desarrollo turístico de la provincia de Misiones y el Plan de ordenamiento turístico y recreativo del Complejo Ullum, provincia de San Juan (1972); el Estudio Integral para el desarrollo turístico del Delta del Paraná Bonaerense (Latinoconsult S.A., 1972); el Estudio de factibilidad técnico-económica y de implementación para el complejo termal Copahue-Caviahue (1973); el Desarrollo turístico integrado de la Región de los Lagos argentino-chilenos (BID-Intal 1975) y el Desarrollo Turístico Regional de la Patagonia (CFI, 1976); el Convenio tripartito sobre Desarrollo Turístico de un circuito turístico Argentina, Bolivia y Perú por una parte y el BID por otra (1976).

En la provincia de Misiones la planificación más importante se realizó en 1972, a partir de un proyecto integrado de carácter global originado por la Secretaría de Turismo de la Nación en cooperación con la OEA, que a la vez solicitó asistencia técnica del gobierno italiano, quien a su vez comisionó a la firma Tour Consult y estuvo destinado a realizar un estudio integral de recursos turísticos de la provincia. Se determinaron las áreas de mayor potencial y definiendo cuatro: Iguazú, Posadas, San Javier (Saltos del Moconá) y Bernardo de Irigoyen.

Años más tarde, mediante un convenio entre los gobiernos de Argentina, Brasil y Paraguay, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo se llevó a cabo un análisis integral del área. La primera acción realizada fue un estudio general de pre-factibilidad e identificación de proyectos. El mismo tenía por finalidad la integración turística de los tres países a partir de la idea de sumar recursos, particularmente Cataratas del Iguazú y las Misiones Jesuíticas, y el equipamiento para potenciar la oferta. Ese estudio se concretó solo en su primera fase.

Todos esos estudios y planes fueron afectados por la supuesta falta de recursos y la mayoría de los proyectos no llegaron a la ejecución. Esto llevó a que el organismo oficial de turismo en 1977, reconociera que la planificación turística Argentina ha sido esporádica y parcial. Esporádica por la falta de continuidad en los trabajos emprendidos y la falta de convicción en los funcionarios de mayor jerarquía de la imperiosa necesidad de una planificación turística a los fines del desarrollo. Ha sido parcial por cuanto nunca hasta ese momento se logró planificar la actividad turística bajo el marco de su economía interna y externa simultáneamente y dentro de un contexto mayor, o sea la planificación nacional.

En 1977 la Subsecretaría de Turismo de la Nación publicó el documento de trabajo *El Turismo en la República Argentina* elaborado conjuntamente con la participación técnica del CICATUR-OEA. Tuvo como objetivos poner en evidencia lo que el turismo es y puede ser para Argentina y servir de base para investigaciones y estudios posteriores y para la elaboración de futuros planes sectoriales que se inserten en la planificación nacional. El documento se estructuró en tres partes. La primera, sobre la discusión y definiciones del turismo para atribuir su significado y delimitar a través de éste, las actividades que engloba; la segunda analiza las características particulares de la evolución del turismo que finaliza con las conclusiones del diagnóstico del mercado turístico argentino y que dan pie a la

tercera, la cual contiene y justifica una propuesta conceptual. El objetivo de la misma resaltó que el turismo es un sector alternativo en el desarrollo socioeconómico argentino así como también analizó los posibles beneficios y las competencias de la actividad pública y privada, entendiendo que delinear una política turística no es una tarea exclusiva del sector ni público ni privado.

En 1984 La Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía, publicó un nuevo estudio denominado *Bases para un Plan Federal de Turismo* consistente en un diagnóstico de la situación de la actividad en el país y sentó las bases para su concreción. Desde 1982 la Subsecretaría de Turismo de la Nación decidió llevar adelante ese trabajo técnico con la finalidad de evaluar la situación del sector y sus posibilidades en el corto, mediano y largo plazo. La inquietud se originó en la comprobación de que se estaban realizando múltiples esfuerzos parciales tanto en planeamiento como en obras turísticas, planes promocionales, iniciativas de apoyo legal e institucional y otras acciones para el desarrollo turístico, pero se carecía de una visión general, documentada y por lo tanto útil para la reflexión y la discusión. Era necesario un diagnóstico actualizado, con capacidad de evaluación tanto global como particular que permitiera la formulación de líneas de acción necesarias para corregir los problemas o las limitaciones que el diagnóstico señalara. Por esto se consideró la necesidad de encarar ese trabajo que podría conducir a un posterior plan de turismo.

Los objetivos generales entendieron al turismo como un factor de desarrollo social y cultural que se integra al conjunto de actividades creadoras de conocimiento y potenciadoras de la conciencia nacional a través de la particularidad de establecer su influencia en toda la extensión del país, contribuyendo así a afianzar territorial y culturalmente la soberanía Argentina y a consolidar la identidad de cada región. Apuntalar con su actividad específica el marco amplio del desarrollo económico del país dentro del cual el turismo ocupa un relevante rol. Contribuir a preservar y mejorar la calidad del ambiente natural y cultural por su característica exclusiva de actividad cuya oferta básica depende de la calidad de los recursos de dicho ambiente. Contribuir a mejorar la comunicación cultural entre todos los argentinos y en el nivel internacional brindando una imagen clara y auténtica de la Argentina.

El documento se propuso ofrecer una síntesis de la situación del turismo en Argentina en sus aspectos referidos a la oferta (patrimonio natural y cultural), la infraestructura de equipamiento y servicios, la demanda tanto nacional como internacional, los mecanismos de comercialización, los sistemas de promoción y desarrollo y los procesos institucionales y jurídicos que apoyaron el proyecto. Asimismo realizó una evaluación de síntesis de dicha situación para definir los conflictos más relevantes y los valores de mayor potencialidad para su desarrollo. Formuló las propuestas que servirían de base para la discusión y el ajuste tendientes a la formulación de un Plan Federal de Turismo a la vez que redefinía las pautas que guiarían las inversiones, los proyectos y los estudios a realizar a corto, mediano y largo plazo. El documento contó con un capítulo referido a la situación del turismo en la Argentina de ese momento abarcando los temas del estudio del patrimonio cultural y natural, equipamiento y servicios, estudio de la demanda, estudio sobre comercializaron y comportamiento del mercado, estudio sobre la promoción y difusión y los aspectos institucionales y jurídicos.

El diagnóstico general incluyó la evaluación crítica y un diagnóstico multisectorial de los aspectos del patrimonio, del equipamiento y los servicios, de la demanda, la comercialización y promoción, los aspectos legales e institucionales, la evaluación multisectorial, los conflictos prioritarios y el reconocimiento del comportamiento global del sistema turístico. Por último consideró los lineamientos hacia una política federal del turismo. El resultado resaltó la preponderancia de atractivos turísticos naturales concentrándose notablemente en las zonas de frontera mientras que los atractivos históricos y arquitectónicos no contaban con la misma magnitud, la ausencia de un uso turístico homogéneo del territorio donde aparecen regiones aisladas y otras de uso focal, los principales centros de interés turístico del país, la distribución espacial de la planta de alojamiento mostrando ciudades y zonas de fuerte concentración y otras con un marcado déficit, la localización y distribución de los accesos a través de las diferentes modalidades de transporte así como el trazado de las redes y por último el análisis del origen, la cantidad y la distribución de la demanda tanto nacional como internacional. De este informe se desprendió la idea de proponer un Sistema Federal de Corredores Turísticos³.

En el 1998, la Secretaría de Turismo de la Presidencia de la Nación convocó a los consultores españoles THR y se tendió a abandonar los históricos criterios de tratamiento territorial para el desarrollo del turismo, produciendo una total ruptura hacia un pretendido nuevo modelo basado en los macro productos turísticos. Se procedió a la creación del concepto *'Argentina, el país de los seis continentes.'* El gobierno entendía que *"mediante una estrategia sencilla y coherente de conceptualización que implicaba la enorme diversidad del país, desde sus atractivos naturales hasta la cultura, se organizó el país en seis macro productos o continentes cada uno de los cuales corresponde a un espacio físico determinado en el que se conjugan en grados diversos de intensidad, la naturaleza y la cultura."* Los macro productos turísticos definidos fueron: La selva de las aguas grandes, que abarcaba gran parte de la región litoral; Donde América habla con el cielo, incluía la región NOA y parte de Cuyo; Mi Buenos Aires querido; La Pampa, el país del gaucho, integrado por las llanuras pampeanas; Pingüinos, ballenas, elefantes y lobos de mar, constituido por la Patagonia atlántica y Malvinas y por último, Bosques, lagos y glaciares, integrado por la Patagonia andina. A partir de cada uno de esos macro productos, se definieron los ejes de recorridos estructurados a partir de las rutas troncales que facilitaban y brindaban conectividad entre los más importantes atractivos turísticos aunque algunos de los mismos quedaban estructurados 'fuera de ruta', es decir que se encontraban alejados de los ejes de comunicación más importantes.

Desde esa última intención de cambio, no fueron realizados posteriores y nuevos aportes relativos a la ordenación territorial para el desarrollo del turismo. Sin embargo mediante la nueva Ley de turismo N° 25.997 promulgada en el año 2005 se rescató y continuó reconociendo cuatro figuras para el desarrollo y la gestión territorial del turismo siendo las mismas los municipios -centros turísticos-, las comarcas -o micro regiones-, los corredores y las regiones turísticas. Por su parte, las premisas acordadas para la formulación del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable -Turismo 2016-, de 2005, fueron llevadas adelante mediante un trabajo de base sustentado en las seis regiones turísticas históricamente formuladas, en las cuales se incluyeron algunas modificaciones en su

constitución. El Mapa Federal de Oportunidades desarrollado que integra el PFETS, que fuera consensuado mediante el trabajo en talleres regionales, cuenta entre las ideas fuerza el apoyo federal a las articulaciones regionales para la ‘planificación y la gestión integrada’ y ‘un desarrollo equilibrado del espacio turístico nacional’. Con esa finalidad quedaron definidas seis regiones turísticas; los corredores turísticos actuales y potenciales incorporando como nuevos los circuitos marítimos; las áreas de uso turístico actuales y aquellas áreas de vocación turística -potenciales-; los circuitos turísticos actuales y potenciales; las travesías -entendidas como los caminos necesarios de vinculación entre los diferentes elementos del espacio turístico -actuales y potenciales- y los circuitos turísticos transfronterizos o internacionales. Así también fueron reconocidos los conceptos de macro productos, los productos y las puertas -accesos al país-, actuales y potenciales. Por lo tanto el gobierno interpreta que el Mapa Federal de Oportunidades “*es producto de la superposición de una serie de capas temáticas correspondientes a cada uno de los componentes del espacio turístico nacional*” (PFETS, 2005).

El ordenamiento territorial para el desarrollo del turismo en Argentina

La primera división territorial turística del país, a partir del resultado del diagnóstico realizado en la década de 1960, quedó constituida en 8 áreas -no vigentes- a la vez que las mismas quedaron subdivididas en zonas. A partir del año 1976 la Secretaría de Turismo de la Nación comenzó a aportar algunos cambios sobre las ideas iniciales de regionalización original. Ese organismo, así como el Consejo Federal de Turismo -CFT-, reconocen, a partir de la década de 1980 varias figuras recurrentes para el ordenamiento territorial, desarrollo y gestión de la actividad turística nacional. Entre las mismas se distinguen las regiones, los corredores, las comarcas y los centros turísticos debiendo agregarse las rutas turísticas.

El criterio histórico de conformación de las regiones turísticas⁴ del país se basó en la definición de las mismas a partir de los límites políticos provinciales, dando como resultado que la mayoría de las regiones están formadas por las uniones de provincias. De esta forma se entiende que se facilitan las representaciones gubernamentales. Sin embargo, Frávega (1992:48) cuestiona esta definición histórica.

“[...] en este sistema, si bien se reconoce la identidad de cada provincia, la circunstancia de estar diseñado sobre la base de vecindades geográficas, lo hace demasiado rígido para una planificación que debe ser, por definición, flexible. Es como si sólo se hubieran ampliado los límites políticos, fusionando unas provincias con otras. Se corre el riesgo de estructurar una oferta reiterativa, con escasa variedad, acentuando los conflictos anteriormente destacados, en cuanto también existe una marcada diferencia en las condiciones económicas de las distintas regiones.”

Mientras que Dachary (2004:8) tampoco coincide con ese criterio de límites políticos cuando reconoce que “*en realidad, la región es un territorio sin fronteras que está definido a partir de un criterio inicialmente cultural-histórico y actualmente de base económica-geográfica.*” A pesar de las diferencias de posturas que se suscitan al respecto, todos los gobiernos a través de las diferentes etapas históricas del desarrollo del turismo,

continuaron manteniendo las definiciones regionales a partir de los límites políticos provinciales.

Las regiones turísticas pueden a la vez ser de alcance nacional o internacional. El informe Bases para un Plan Federal de Turismo del año 1984 reconocía la siguiente conformación de regiones turísticas nacionales:

Regiones turísticas nacionales	Provincias que la integran 1984
Patagonia	La Pampa, Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego, islas del Atlántico Sur y Antártica.
Norte o NOA	Catamarca, Salta, Jujuy, Tucumán, La Rioja y Santiago del Estero.
Litoral o Noreste	Entre Ríos, Corrientes, Misiones, Chaco, Santa Fe y Formosa.
Cuyo	San Juan, San Luis y Mendoza
Centro o Mediterránea	Córdoba
Bonaerense	Ciudad de Buenos Aires y provincia de Buenos Aires.

Con el transcurrir de las décadas las regiones constituidas continuaron siendo las mismas con la única modificación de la provincia de La Rioja que dejó de pertenecer a la región Noroeste y pasó más acertadamente a integrar la región de Cuyo.

Por su parte, las históricamente pretendidas y posibles regiones turísticas internacionales son: Patagonia (Argentina y Chile); Ruinas Jesuíticas (Paraguay, Brasil, Bolivia y Argentina); Noroeste (Argentina, Chile y Bolivia), entre otras. Si bien se fueron realizando algunos acercamientos entre los gobiernos de Argentina y Bolivia; Argentina y Brasil y Argentina y Chile, con la finalidad de acordar promocionar y difundir hacia los mercados internacionales los productos regionales de forma combinada, ninguna de las mencionadas posibilidades de constitución regional quedó formalmente constituida.

Relativo a los Corredores y las comarcas turísticas es interesante la postura de Torrejón (2005).

“[...] en Europa todos los lugares de avanzada sectorial y productiva se esta dejando de lado las rígidas variables impuestas en el pasado de las jurisdicciones políticas para organizarse, gestionar y promover los productos teniendo en cuenta por encima de todo lo comarcal (unidad menor para contener los desarrollos), o lo secuencial de corredores (los grandes contenidos de regiones homogéneas en su geografía)”.

Referido a los corredores turísticos en Argentina en 1984, desde la Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía, a partir del ya citado estudio *Bases para un Plan Federal de*

Turismo, surgió la idea de conformar un Sistema Federal de Corredores Turísticos. Al año 2004 y, según informe de la Secretaría de Turismo y Deportes de la Nación, el país contaba con un total de 15 corredores.

Un nuevo avance se produce cuando en el año 2005 entre Argentina y Chile, se acordó la creación del primer corredor turístico binacional bajo el nombre de Corredor Patagonia Austral que comprende los principales destinos de ambos países y, contempla para su puesta en marcha de la acción mancomunada de los sectores público y privado.

Las Rutas Turísticas, en algunos casos también denominadas caminos, es un concepto relativamente nuevo y de uso básicamente comercial aunque también es empleado a los fines de la planificación. Son determinadas estudiando sobre el mapa un itinerario que comprenda la visita a varias localidades, no necesariamente contiguas, que reúnen atractivos turísticos semejantes y complementarios que permiten una concreta segmentación del mercado. Desde fines del siglo XX, Argentina fue desarrollando diversos proyectos entre los cuales se cuentan las Rutas Alimentarias Argentinas; el Camino del Gaucho, que incluye una serie de circuitos por antiguas rutas del país; la Ruta del Adobe (entre Tinogasta y Fiambalá en la provincia de Catamarca); de Los Dinosaurios (San Juan, San Luis y La Rioja); de las Estancias Bonaerenses y la proyectada gran Ruta del Inca, ésta en forma conjunta con Perú y Chile, entre otras.

Las Rutas Alimentarias Argentinas son itinerarios que permiten reconocer y disfrutar de forma organizada el proceso productivo agropecuario, industrial y la degustación de la cocina regional y las expresiones de la identidad cultural Argentina, tienen su origen en 1999 cuando la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación se propuso desarrollar el Programa bajo esa denominación y utilizando al turismo como herramienta para dar a conocer los productos que se elaboran en el interior del país. Los primeros estudios que fueron financiados por la Unidad de Preinversión del Ministerio de Economía con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo, se ejecutaron a escala piloto en la Patagonia. Las Rutas Alimentarias⁵ se organizaron en torno a un producto clave que caracteriza la ruta y le otorga su nombre, y tienen como finalidad ofrecer a los turistas una serie de placeres y actividades relacionadas con los elementos distintivos de la misma: comida, producción agroindustrial, actividades rurales, entretenimientos en la naturaleza y actividades propias de la cultura regional.

La finalidad de organizar las Rutas Alimentarias es la consolidación de la cultura productiva regional, la valorización de los alimentos regionales, estimular el desarrollo de distintivos de calidad, entre ellos las denominaciones de origen (DOC), los productos orgánicos, dinamizar las economías regionales y promover los alimentos regionales y la cultura gastronómica del país a través de las expresiones culinarias. Están integradas por los productores agropecuarios quienes reciben en sus establecimientos a los turistas y brindan servicios de alimentación, por los restaurantes regionales que privilegian en sus menús los platos tradicionales basados en la producción primaria, y las agroindustrias de la zona. Entre las rutas en funcionamiento se encuentran, en Mendoza la Ruta de las Huellas Caprinas, de Los Olivares -también en San Juan-, de Las Frutas, Caminos Criollos (incluye

establecimientos de gastronomía criolla) y la Ruta del Vino. En Córdoba, la Ruta de los Chacinados y Los Quesos, de Los Cabritos y Los Aromas, de Los Sabores de Los Valles Cordobeses; en Río Negro y Chubut, la Ruta de los Sabores Andinos Patagónicos; en Tucumán, Catamarca y Salta la Ruta Gourmet Alta Argentina; en Misiones y Corrientes, la Ruta de la Yerba Mate; en Jujuy y Salta la Ruta de los Cultivos Ancestrales Andinos y en Tucumán el Camino del Dulce⁶.

A partir de la década de 1980, en el nivel internacional comenzó una nueva forma de organización espacial para el desarrollo que se denomina cluster⁷. En turismo, en particular en Argentina, esta idea de desarrollo en un espacio territorial más delimitado se puede asociar y a la comarca turística⁸, aunque también al centro turístico. La primera comarca turística organizada e institucionalizada en el país, en el año 1991, fue Viedma (Río Negro) - Carmen de Patagones (Buenos Aires). A partir de ese antecedente se fueron creando nuevas, preferentemente en la región Patagonia. Entre las más difundidas se cuentan, además de la indicada, la Comarca de los Alerces originada en 1998 en la provincia de Chubut; la Comarca del Paralelo 42, entre esa provincia y la de Río Negro y la Comarca Río Grande, Tolhuin y Ushuaia, en Tierra del Fuego.

Como última figura de ordenamiento territorial se cuentan los centros turísticos de estadía, -aunque también están los de distribución, de escala y de excursión-, que consisten en nucleamientos de atributos que en forma espontánea u obedeciendo a una relación planificada, están rodeados de una concentración de infraestructura y servicios que abastecen las necesidades turísticas. El país cuenta con innumerables centros turísticos que fueron desarrollándose en las distintas regiones y a través de las diferentes etapas de la historia, y contaron con un importante crecimiento en la última década aunque discrecional según las provincias. El ingreso al siglo XXI, así como las circunstancias del país impulsaron a algunas localidades ajenas a la tradición turística a sumarse a la oferta de nuevos destinos.

Perspectivas del ordenamiento territorial para el desarrollo del turismo en la República Argentina

El lanzamiento de parte de la SECTUR, en el año 2005 del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016 (PFETS)⁹, resalta que salvo algunos esfuerzos provinciales ejemplificadores, el ordenamiento espacial y estructural ha sido de escaso alcance. Reconoce que la evolución del turismo es absolutamente dependiente de la base territorial y de los sistemas económicos sobre los cuales se apoya. Por lo tanto, la política turística se subordina funcionalmente a los ejes rectores de la política económica y de ordenamiento territorial, y apuesta a la consolidación del desarrollo equilibrado del espacio turístico nacional y a la implementación de un sistema de incentivos y estímulos para el desarrollo turístico regional. En ese contexto fueron establecidas y se planificaron áreas prioritarias para el desarrollo del turismo. Se trata de espacios geográficos o de agrupación de intereses sobre los que interviene con un proceso de planificación para promover la evolución

turística y mejorar las condiciones de competitividad con la pretensión de propender al desarrollo económico con inclusión social y la conservación del patrimonio turístico nacional. Pretende además desarrollar productos en aquellas zonas donde el turismo es aún incipiente.

Mediante la nueva Ley de Turismo N° 25.997 promulgada ese mismo año, se continuó reconociendo las cuatro figuras históricas para el desarrollo y la gestión territorial del turismo siendo las mismas los municipios -centros turísticos-, las comarcas -o micro regiones-, los corredores y las regiones turísticas. Por su parte, las premisas acordadas para la formulación del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable -Turismo 2016- fueron llevadas adelante mediante un trabajo de base sustentado en las seis regiones turísticas históricamente formuladas, en las cuales se incluyeron algunas modificaciones en su constitución. El Mapa Federal de Oportunidades desarrollado que integra el PFETS, que fuera consensado mediante el trabajo en talleres regionales, cuenta entre las ideas fuerza federales el apoyo federal a las articulaciones regionales para la ‘planificación y la gestión integrada’ y ‘un desarrollo equilibrado del espacio turístico nacional’. A esos fines quedaron definidas las seis regiones turísticas existentes; los corredores turísticos actuales y potenciales incorporando además los circuitos marítimos; las áreas de uso turístico actuales y aquellas áreas de vocación turística -potenciales-; los circuitos turísticos actuales y potenciales; las travesías -entendidas como los caminos necesarios de vinculación entre los diferentes elementos del espacio turístico -actuales y potenciales- y los circuitos turísticos transfronterizos o internacionales. Así también fueron considerados los conceptos de macro productos, los productos y las puertas -accesos al país-, actuales y potenciales. En síntesis el mapa federal de oportunidades “*es producto de la superposición de una serie de capas temáticas correspondientes a cada uno de los componentes del espacio turístico nacional*” (PFETS, 2005).

Actores intervinientes

La búsqueda y evolución en el ordenamiento territorial fue requiriendo de una organización institucional que lo acompañara más allá de los gobiernos centrales. Con ese fin, en 1965 se creó el primer Ente Regional Oficial de Turismo integrado por los organismos oficiales de Turismo de las provincias de Río Negro, Chubut, La Pampa, Neuquén, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Desde el punto de vista del planeamiento oficial fue en la primera reunión de la Junta de Gobernadores en el año 1965, cuando se incluyó al tema turismo como factor válido y alternativo en los desarrollos de las economías provinciales, y sobre la base de directivas de planificación nacional teniendo en cuenta las aspiraciones federales expresadas en reiteradas oportunidades. De esa decisión surgió la integración turística a nivel regional presentada por la Dirección Provincial de Turismo de Neuquén en la Primera Reunión Conjunta de Federaciones Económicas de la Región de Desarrollo Comahue (1967) y el Acta de Constitución de la Región Turística Comahue en Santa Rosa (1969) definiendo el trazado del Circuito Regional de la Patagonia Norte al cual se incorporó Chubut y más adelante Santa Cruz y Tierra del Fuego, conformando así el Ente denominado primero Comahue Turístico hasta su modificación bajo el nombre de Patagonia Turística (1974). Esta primera iniciativa llevó a que con posterioridad fueran creados nuevos entes regionales. Así por ejemplo existen como alternativas para la consolidación del desarrollo regional los Entes Noroeste, Litoral y Cuyo Turístico.

En 1976 y con el propósito de disponer una gestión federal integrada se creó el Consejo Federal de Turismo, constituido formalmente por el Acta de San Luis, en el año 1982. Tiene como finalidad ser un ámbito en el que se traten y acuerden las prácticas federales del turismo. Es representativo del sector oficial y funciona en la órbita del Poder Ejecutivo Nacional. Son miembros permanentes con voz y voto en la asamblea los representantes de las provincias, la ciudad de Buenos Aires y el Organismo Nacional de Turismo. La Ley Nacional de Turismo 25.997/05 recrea este Consejo al que interpreta que por su carácter federal se constituye en un ámbito óptimo de consulta y concertación de las acciones relacionadas con el sector.

En el año 1990 fue formalizado el Consejo Intermunicipal de Turismo -CINATUR-, organización que agrupó a más de 100 municipios cuya finalidad era la de impulsar el rol del municipio con capacidad para formular políticas de turismo y reconocer a éste como la unidad operativa del sistema turístico nacional. Planteaba la reformulación del esquema de planificación con sentido de abajo hacia arriba, es decir desde el municipio, y con una función descentralizadora. Años más tarde dejó de tener vigencia.

En el año 2003 a partir del primer encuentro realizado en Merlo, San Luis, surgió la Red Federal de Municipios Turísticos Sustentables. Se originó por la participación de cinco municipios serranos (Merlo, Villa General Belgrano, Santa Rosa de Calamuchita, Mina Clavero y Capilla del Monte) y encontrándose integrado en el año 2005 por más de 110. Es un ámbito para abordar la problemática turística común entre los destinos del país y para el intercambio de buenas prácticas entre los municipios a través de la realización de rondas de trabajo. La Red representa la visión de los municipios turísticos desde el ámbito local por ser éste el lugar físico en donde se desarrolla la actividad. La necesidad de planificación en torno a un desarrollo turístico sustentable es uno de los principales objetivos de acción. Para su concreción se realizan reuniones por nodos (regiones geográficas y productos afines) en las que se invita a participar a los municipios a través de sus autoridades políticas, técnicos, expertos en turismo, universidades, autoridades y todas aquellas instituciones que aporten a los fines.

En el orden provincial y municipal fueron surgiendo los entes mixtos de promoción y desarrollo público-privados. A modo de ejemplo, se cuentan entre los mismos, el Ente Bariloche, el EMTUR en Mar del Plata y el Emprotur de la provincia de Neuquén.

Finalmente, a partir del año 2003 la Secretaría de Turismo de la Nación firmó un acuerdo de cooperación con el Consejo Federal de Inversiones¹⁰ con la finalidad de aunar esfuerzos y trabajar conjuntamente en una concepción participativa entre la nación y las provincias.

Consideraciones finales

El pormenorizado análisis presentado permite arribar a interesantes conclusiones así como a acercar algunas preguntas. A través de las décadas, es recurrente la relación encontrada entre las formas conceptuales que adopta el territorio y el turismo. En Argentina, no faltaron estudios referidos a la definición de un ordenamiento territorial para el desarrollo del turismo sino muy por el contrario. Desde los primeros estudios realizados en la década de 1960, esta presente la preocupación por el tratamiento territorial para ese desarrollo en casi todas las formas posibles: regiones, zonas, áreas, corredores, centros u otras. Pudo verificarse que el tema ha sido una constante preocupación de la mayoría de los gobiernos nacionales, y constatarse cierta repetición en la realización de los estudios, contratación de asesores internacionales y generalmente en no haber avanzado más allá de las etapas de diagnóstico. Así también en algunas etapas se reconoció la ausencia de un uso territorial homogéneo.

La ausencia de políticas o la falta de claridad en las mismas, es otra de las constantes. Los sucesivos cambios de gobierno, la inestabilidad política, económica y social, el cambio permanente de funcionarios del área de turismo, sumado a la falta de interés de parte de las diferentes agrupaciones políticas, dificultaron durante décadas el accionar de la política turística y dentro de la misma de una política para el desarrollo territorial del sector. Argentina históricamente tampoco contó con un plan global destinado al desarrollo del turismo nacional, previsto para un corto, mediano y largo plazo.

Referido a los actores participantes, desde la década de 1960 se reconoce la necesidad de coordinar acciones entre los organismos públicos-privados, nacionales-locales. Con el transcurrir del tiempo fueron originándose los organismos de representación de cada valoración territorial, tanto públicos como privados y últimamente, mixtos. Así también, ya desde esa década se observó la falta de asociatividad con las naciones vecinas y la intencionalidad de generar regiones transfronterizas.

Por su parte, debe recordarse que el lanzamiento del último y ambicioso Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016 (PFETS) resalta que salvo algunos esfuerzos provinciales, el ordenamiento espacial y estructural ha sido de escaso alcance. Reconoce que la evolución del turismo es absolutamente dependiente de la base territorial y de los sistemas económicos sobre los cuales se apoya. Por lo tanto, la política turística se subordina funcionalmente a los ejes rectores de la política económica y de ordenamiento territorial, y apuesta a la consolidación del desarrollo equilibrado del espacio turístico nacional y a la implantación de un sistema de incentivos y estímulos para el desarrollo turístico regional.

Estas breves consideraciones que se expresan a modo de conclusión invitan a responder algunas preguntas. ¿Acaso hemos cambiado de ayer a hoy? Si hemos cambiado, ¿en qué lo hemos hecho? ¿Cuáles son las preguntas que los gobiernos, los congresistas, los políticos, académicos, empresarios y ciudadanos deben realizarse respecto de las perspectivas del tratamiento territorial para el desarrollo del turismo con una visión de largo plazo? ¿Es acertado seguir repitiendo históricos errores? ¿Es posible seguir iniciando costosos planes y nunca llegar a su concreción? ¿Hasta dónde Argentina o cada uno de los destinos turísticos que la integran, se prepara o esta encaminada para adoptar las tendencias

territoriales internacionales? ¿Se encuentran los sectores privados y públicos preparados para ese devenir? ¿Cómo crecer?, ¿Cuánto crecer?, ¿Hacia donde crecer?, ¿En la definición de crecimiento que lugar ocupa el tratamiento territorial? ¿Por qué es necesaria la configuración territorial para el desarrollo del turismo? ¿Qué criterios deben considerarse para lograr una óptima articulación territorial del turismo perdurable en el tiempo? ¿Qué alternativas de articulación deberían implementarse en favor del desarrollo de la actividad? ¿Se considera el desarrollo del turismo desde una integración regional internacional?

De las correctas respuestas que pluralmente se encuentren, dependerá el desarrollo, crecimiento y permanencia de muchas regiones, corredores, comarcas y centros turísticos así como también de Argentina como un todo turístico.

Citas

1. En el año 1970 fue inaugurado el Banco Interamericano de Desarrollo, que incluyó la sección de Análisis de Proyectos Turísticos. A través de ese organismo fueron impulsados y concretados los proyectos de Cancún (México), Macchu Picchu (Perú), el área del Pelourinho, Bahía (Brasil), el desarrollo tripartido de las misiones Jesuíticas (Brasil, Argentina y Paraguay); la restauración de Cartagena (Colombia) entre los más relevantes. Ese mismo año la Organización de Estados Americanos (OEA) incorporó un departamento de turismo pasando a ocuparse de los proyectos turísticos mientras que el BID asistía con el financiamiento de las obras. Por su parte, bajo el auspicio de la OEA se creó el Centro Interamericano de Capacitación Turística (CICATUR) con sede en México, que tendió a solucionar la falta de capacitación tanto en los funcionarios públicos del sector como de los profesionales de la actividad en toda América.

2. El CFT define al corredor turístico como el ámbito particularmente lineal que involucra un mínimo de dos comarcas turísticas que poseen productos en común para vender. Por lo general las rutas troncales efectivizan su integración y la jerarquía de los atractivos turísticos y de servicios, determinan prioridades y el rango de convocatoria de dicho espacio. En casos excepcionales la efectivización se produce a través del transporte aéreo. Es por lo tanto, una idea derivada en definir los lugares, los caminos y los atractivos más significativos y encadenarlos a través de eslabones homogéneos, mediante infraestructura, servicios turísticos y esfuerzos de promoción. El concepto había sido definido con anterioridad por OEA.

3. Porción de territorio determinado por caracteres étnicos o circunstancias especiales de clima, producción, topografía, administración, gobierno, etc., que por sus características de producción, agrupa generalmente a varias unidades productivas integrables y complementarias. (Torrejon, A. en: Wallingre, 1998).

4. Idea originada y muy difundida en Europa, principalmente en Francia, Italia y España.

5. En el año 2000 se creó además, con el nombre de *Raíces* el Programa Argentino de Turismo Rural. Se ejecuta conjuntamente con la Secretaría de Turismo de la Nación y esta compuesto por los proyectos Rutas Alimentarias Argentinas, Argentina de a Caballo, Comunidades Indígenas, Pueblo Rural Turístico y Micro Región Turística. El programa cuenta entre sus objetivos los de crear y promover distintivos de calidad que mejoren la inserción comercial de la producción agropecuaria regional, de artesanías rurales y de servicios turísticos; impulsar el desarrollo de los recursos turísticos existentes en el ámbito rural; capacitar a los productores agropecuarios y el personal rural; proponer una legislación agropecuaria moderna que incorpore la prestación de servicios y estimular la comercialización; promover y concertar los mecanismos de apoyo crediticios y de asistencia técnica y la inversión en infraestructura para el turismo.

6. Término introducido por Michael Porter (aunque asumió múltiples acepciones posteriores), consiste en concentraciones geográficas de empresas e instituciones interconectadas, que actúan en determinado campo y representan una nueva clase de organización del espacio que alimenta tanto la cooperación como la competencia. Agrupan a una amplia gama de industrias, servicios u otras entidades relacionadas que son importantes para competir. Pueden cruzar tanto las fronteras provinciales como las nacionales.

7. Son unidades turísticas de extensión generalmente reducida, conformada (asocia) por dos o más municipios, y enclavada en una región natural, que por tener peculiaridades (naturales, histórico/culturales) se diferencian de los territorios colindantes y en donde los distintos poblados que la integran se hallan estrechamente ligados, tanto en el aspecto económico como en la vida social y cultural. Las localidades que la integran además de compartir un espacio natural común, sinergizan las posibilidades regionales de ofrecer al turista algo distinto como producto turístico.

8. En el año 2005 se realizó el lanzamiento del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016 (PFETS). El Plan tiene como objetivo general constituirse en el proceso orientador y articulador de actuaciones que, en forma sinérgica, reafirme voluntades, optimice recursos y encamine estos esfuerzos hacia un modelo concertado de desarrollo turístico sustentable para el país

9. El Consejo Federal de Inversiones es un organismo creado por las provincias argentinas con el objeto de promover el desarrollo regional. Colabora activamente con los Estados provinciales, tiene una participación en las iniciativas de inversión en infraestructura y en las acciones de promoción de la producción en todo el territorio nacional.

Referencias bibliográficas y fuentes consultadas

- Boisier (2002) Globalización, geografía política y fronteras. Versión magnética.
- Boisier (2003) El desarrollo en su lugar, en edición, Santiago de Chile.
- Bolín, Luis (1965) “La industria del turismo en la Nación Argentina.” Informe del Técnico designado por las Naciones Unidas, Buenos Aires.
- Boullón, R (2002) Proyectos turísticos, Metodologías para acertar sin errores. Ediciones Turísticas, Buenos Aires.
- Buitelaar, R. (2000) ¿Cómo crear competitividad colectiva? Marco para la investigación de políticas de cluster. División de Desarrollo Productivo y Empresarial.
- Celestine, G.(1961) Bases metodológicas para la planificación del turismo como factor de desarrollo regional. Mimeo, Buenos Aires.
- Consejo Federal de Inversiones-Latinoconsult Argentina S. A. (1970) “Plan de Desarrollo Turístico para la provincia de Nequen”.
- Frávega, Oscar (1992), Estado y turismo, Editorial Canvass, Córdoba.
- Gemelli, Alicia (1986) “Antecedentes de la planificación turística en Argentina” Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires.
- Grünewald (1993) “Modelos de desarrollo turístico en la República Argentina”. En Signos Universitarios Número 24. Universidad del Salvador. Julio/diciembre, 1993. Buenos Aires.
- Keniche Ohmae (2004) El próximo escenario global. Grupo Norma Editores, Bogota.
- Kenichi Ohmae (1995) El despliegue de las economías regionales. Oportunidades y desafío empresarial. Ed. Deusto, Bilbao.
- Khatchikian, Miguel (1991) Historia del turismo en la Provincia de Misiones. Ediciones Temas de Turismo. Librerías Turísticas, Buenos Aires.
- Ley Nacional de Turismo N° 25.997/05.
- Naciones Unidas y Consejo Federal de Inversiones (1961), “Un proyecto piloto de planificación regional para el desarrollo en Argentina”, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires.
- Naciones Unidas/Consejo Federal de Inversiones (1961) “Un proyecto piloto de planificación regional para desarrollo en Argentina”.
- Organización Mundial del turismo (1998) Introducción al turismo. Editorial OMT, Madrid.
- Otero, A. y Della Cha, C. (1997) “Planificación del desarrollo turístico en la Patagonía: el caso de la provincia de Neuquén, Argentina”, en Revista Interamericana de Planificación N° 113, vol. XXIX, enero - marzo, 1997, Ecuador.
- Secretaría de Turismo de la Nación, Buenos Aires (2005) “Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable”. Buenos Aires. Versión CD Rom.
- Secretaría de Estado de Deportes y Turismo. Subsecretaría de Turismo (1977). “Documento de trabajo”, Buenos Aires.

Secretaría de Turismo de la Nación (1992) “Argentina oportunidad para inversores y negocios en turismo”. Buenos Aires.

Secretaría de Turismo de la Nación (1995) “Turismo Motor de una Argentina en Crecimiento. Cuatro años de política Turística en la Argentina 1990-1994.” Buenos Aires.

Torrejón, Antonio (2005) “Turismo y Territorio”. Ediciones Diario el Viajero.

Torrejón, Antonio. Notas sobre política turística rionegrina. Ed. por diario El Viajero. Buenos Aires, 1994.

Universidad Nacional del Comahue, Facultad de Turismo (1982) “Ordenamiento para el desarrollo turístico del litoral argentino”. Informe Parcial diagnóstico. Neuquén.

Universidad Nacional del Comahue, Facultad de Turismo (1982) “Ordenamiento del desarrollo turístico del litoral argentino”. Propuesta. Neuquén.