

CEPLADES
TURISMO



Perspectiva del Desarrollo del Turismo Sustentable en Argentina: El caso de la Patagonia.

Publicado en III Congreso Internacional de Profesionales en Turismo. La Habana. Cuba | 1996.

PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO DEL TURISMO SUSTENTABLE EN LA ARGENTINA: EL CASO DE LA PATAGONIA

*Otero, A. y González, R.**

Presentado en:

III CONGRESO INTERNACIONAL DE PROFESIONALES EN TURISMO

La Habana - Cuba. Octubre 1996

COMISION Nro 4: ECOTURISMO

Consideraciones Teóricas

El cuestionamiento sobre la legitimidad y contenido de las metodologías de intervención de Planificación Turística en América Latina en general y en la Argentina en particular en el marco del denominado "Desarrollo sustentable" es una temática recurrente en las discusiones cotidianas ya sea en el ámbito académico como en los cuerpos técnicos dedicados a la gestión del desarrollo del sector.

En esta búsqueda por esclarecer si este término se constituye en el pilar filosófico de la praxis de la planificación económica, social y del ordenamiento territorial se acuerda con J. Kozlowski (1993) en que la sustentabilidad del desarrollo está fuertemente relacionada con dos problemas principales que enfrentan la mayoría de los países del planeta.: por un lado el aumento y dispersión de la pobreza y por otro, la degradación constante del medio ambiente natural.

En los años' 80 la IUCN argumentaba que el concepto de "Desarrollo Sustentable" indicaba cómo se podía integrar la sustentabilidad económica y ecológica para producir beneficios mutuos. "..El objetivo principal es lograr una distribución razonablemente equitativa del bienestar económico que sea posible perdure en el tiempo..."

Así, la solución a ambos tipos de problemas implica un gran conflicto derivado de las soluciones parciales a cada uno de ellos, ya que el crecimiento económico que se supone es necesario para mejorar el bienestar general y reducir la pobreza, está muy condicionado por los criterios utilizados en la explotación de los recursos naturales. El estado de estos recursos en los países subdesarrollados es en general inferior que el de aquellos en los países considerados del primer mundo. Más allá de las razones que originan estas diferencias entre países, los conflictos derivados de las relaciones dialécticas entre las políticas de distribución del ingreso y los condicionamientos tanto de tipo espacial como socio-culturales hacen que los escenarios en América Latina, donde nos compete intervenir como planificadores sean sumamente críticos.

Por otra parte, la discusión del desarrollo sustentable implica que el problema del deterioro ambiental no puede ser resuelto por los mecanismos del libre mercado, porque los economistas neoliberales no reconocen la existencia de "un límite final" para el crecimiento económico. Ellos tienden a depositar sus esperanzas en la capacidad de la ciencia y la tecnología para resolver el tema de los límites. Sin embargo, experiencias recientes han demostrado que definitivamente existe un límite para el crecimiento y que la ciencia y la tecnología no pueden brindar un medio efectivo que posibilite la extensión indefinida de dichos límites (Daly, 1989; Pearce et al, 1989; Suzuki, 1990).

Asimismo, y considerando que el desarrollo turístico implica cambios de distinto orden, los cuales tienen lugar en un espacio y tiempo dados, la integración de la variable ambiental puede ser enmarcada mediante la consideración de las restricciones ambientales de dicho proceso. Estas restricciones pueden ser de tipo **espacial** (o territorial), **cuantitativas**, o sea, vinculadas a la escala o al tamaño del emprendimiento en cuestión, **cualitativas**, relacionadas al tipo de experiencia que se pretende ofrecer y **temporales**, es decir, atinentes a los tiempos en que se alcanzarán los tamaños finales. Estos cuatro tipos de restricciones se corresponden con cuatro tipos de "umbrales" para el desarrollo. Según Koslowzki (1986) "el umbral del desarrollo se alcanza cuando dicho desarrollo no se puede extender a una nueva área, cuando el producir un resultado adicional, alcanzar una mejor calidad o acelerar el proceso de desarrollo, no se puede alcanzar, sin producir un aumento en la inversión o en el costo ecológico y social. La cantidad de unidades de producto de este desarrollo en el cual ocurre tal situación indica el umbral en una curva real o hipotética.

Sin embargo y según la opinión de O'Riordan (1988) la sustentabilidad parece ser aceptada como un término mediador diseñado para tender un puente sobre el golfo que separa a los "desarrollistas" de los "ambientalistas". La engañosa simplicidad del término y su significado aparentemente manifiesto ha tendido un manto sobre su inherente ambigüedad, ya que ambos grupos, desarrollistas y ambientalistas, usan el concepto como justificación de las acciones que se proponen llevar a cabo. Los desarrollistas buscan explotar las mismísimas ambigüedades que dan a la sustentabilidad su poder de resistencia; en forma similar, los ambientalistas abusan de la sustentabilidad al demandar medidas de seguridad e inversiones compensatorias que no siempre son económicamente eficientes o socialmente justas. Así el término desarrollo sustentable, de alguna manera, resume una serie de ideas que sintetizan una nueva postura ante lo que se considera desarrollo.

El Escenario

Según datos de la Organización Mundial del Turismo (OMT), los ingresos globales por turismo han aumentado a una tasa superior a la del crecimiento de la economía mundial, manteniéndose en promedio anual en los últimos años del 6%.

Los países americanos que incrementaron sus ingresos turísticos a mayor velocidad fueron: Cuba, Isla Caimán, Estados Unidos, Argentina, República Dominicana y Chile, constituyendo estos tres últimos los casos más notables. Entre 1.981 y 1.991, Argentina subió de la séptima a la cuarta posición quedando situada junto a los países con un ingreso turístico de rango alto.

Las estimaciones vigentes sobre las perspectivas de la actividad turística mundial pronostican hasta el año 2.000 una tasa de crecimiento moderada, alrededor del 4% promedio anual, proyectándose en el caso de Argentina un 8%.-

A pesar de los problemas que existen para posicionar los productos turísticos Argentinos en el mundo -capacidad de la oferta, calidad de los servicios, altos precios, distancia a los mercados, entre otros -el sector Turismo ha sido el de mayor crecimiento sostenido a nivel nacional aportando casi el 4% del PBN, se percibe como el tercer constituyente detrás de las industrias, petroquímica y automotriz y la inversión hotelera durante el período 1.991-1.993 fue de 638 millones de dólares.

El turismo receptivo es poco significativo en Argentina más aún si se compara con otros países de América, debido a los problemas antes mencionados. No obstante, debido al crecimiento acelerado de sector, existe mayor interés del gobierno y de la actividad privada por desarrollar programas y proyectos que atraigan un mayor porcentaje de la demanda en un mercado fuertemente competitivo.

Por otro lado, a nivel interno existe una importante tradición turística. El grado de urbanización, la dotación de infraestructura y de medios de transportes, los aspectos culturales y políticos-institucionales que han favorecido el acceso de la población a los destinos turísticos, dan cuenta de una alta participación del turismo de origen nacional (85%) más elevado que lo observado a nivel internacional (70%). Esto se corrobora con datos de la hotelería, que indican para 1.994 un incremento en la preponderancia de huéspedes del país frente a los procedentes del extranjero, representando dos tercios del total como promedio. Se caracteriza el turismo nacional por la elevada concentración de arribos en pocos destinos, marcada estacionalidad y la escasa magnitud del gasto turístico comparado a nivel internacional. Los Argentinos gastan sólo el 3.1% de sus

gastos de consumo en turismo, mientras que en Latino América se gasta el 8.6% y el promedio mundial es del 12%.

Seis macroproductos integran la oferta turística del país, la región Patagónica, ciudad de Buenos Aires y Cataratas del Iguazú constituyen los destinos principales para el turismo receptivo. La imagen promocionada por la Secretaría de Turismo en el exterior es "naturaleza" y "cultura", en base a los atractivos naturales que en su mayoría se concentran en los Parques Nacionales.

El Ente Regional Oficial "Patagonia Turística" en el informe lineamientos y pautas de promoción turística 1.992-1.993, propone el objetivo de maximizar las ventas de los productos turísticos patagónicos, identificando los siguientes: naturaleza, aventura, Antártida, Pesca deportiva de salmónidos, esquí, salud, congresos y estancias patagónicas, que involucran los principales atractivos naturales y culturales situados en Parques, Reservas y Monumentos, tanto Nacionales como Provinciales.

Asimismo, en los encuentros realizados para la integración Argentina-Chile, se propuso una estrategia de marketing "Patagonia ecoturística" para identificar la región en el resto del mundo, estableciendo líneas de trabajo entre ambos países y avanzar en el diseño e implementación de productos de ecoturismo.

Las tendencias a nivel nacional indican el énfasis puesto en las políticas del sector turismo, destinadas al aprovechamiento de recursos naturales y culturales con el propósito de incrementar las inversiones y aumentar el flujo de turistas hacia el país, en coincidencia con las expectativas de los turistas de países desarrollados que prefieren las experiencias vinculadas con la naturaleza, valorando cada vez más los ambientes no degradados y servicios de mejor calidad.

Se prevé una acentuación de la tendencia hacia la integración, vertical y horizontal, de la organización del sector turismo a nivel internacional y la globalización del negocio turístico. Se materializa con la articulación de las empresas de viajes, hoteles, cruceros y la absorción de pequeños hoteles por parte de las grandes cadenas internacionales. Está emergiendo una estructura caracterizada por un reducido número de operadores globales y una gran cantidad de negocios de pequeña y mediana escala orientados a mercados especializados.

A pesar de la importancia económica del sector, el turismo ha sido una de las actividades olvidadas que no ha sido reconocida en todo su potencial. Los vaivenes institucionales a los que ha sido sometido han afectado de manera certera el desarrollo del sector. La falta de coordinación entre los organismos de aplicación a nivel nacional, provincial y local

hace que en la mayoría de los casos los escasos presupuestos disponibles se malgasten superponiendo esfuerzos y repitiendo tareas.

Esta carencia refleja en realidad la situación de la planificación turística en el contexto de América Latina. Si se analizan las experiencias de planificación turística en América Latina en los últimos 40 años, se reconocen algunos errores que en muchos de los casos condicionaron su utilidad como instrumento de desarrollo. Así el carácter general de las propuestas, como la rigidez de las estrategias, impidieron en muchas ocasiones que cambios en la situación inicial paralizaran a los grupos técnicos encargados de la gestión. Asimismo, la postura de muchos planificadores que conciben el acto de "planificar para" una determinada región, ha dado por resultado un distanciamiento del técnico de las necesidades que movilizan a las comunidades, produciéndose así excelentes trabajos académicos que no responden a las expectativas y posibilidades de los actores involucrados.

Por otra parte, la hipótesis de desarrollar el turismo bajo un enfoque sectorial que suponía que el crecimiento económico, producto del desarrollo de la actividad, resolvería por efecto de cascada los conflictos de índole económico y social de otros sectores de la economía, ha probado no ser cierto, más bien ha tenido un efecto contrario. Este enfoque ha dado lugar a **enclaves**, que a la luz de los análisis de los indicadores demográficos, sociales y económicos de las poblaciones involucradas han intensificado las relaciones de intercambio asimétricas, generando más de lo mismo, esto es, propiciando el subdesarrollo de las comunidades participantes.

Este panorama se completa con la estructura burocrática de los organismos de aplicación, los que se caracterizan por tener una gran estructura administrativa desproporcionadamente grande en desmedro de los cuadros técnicos. Esta falta de masa crítica se traduce en un manejo de la actividad oscilante y poco sistemático, ya que las acciones positivas en general son producto de esfuerzos individuales que no perduran en el tiempo. Si a esto se suma la centralización en la definición de políticas para el desarrollo de los destinos turísticos, localizados en general en la periferia del país, se tiene por resultado un espacio turístico caracterizado por una gestión del desarrollo desarticulada de las políticas regionales y circunscripta en la mayoría de los casos a los intereses de los inversores locales.

La gestión de los recursos naturales no escapa a esta problemática. A la carencia de políticas conjuntas de desarrollo viene a sumarse un conflicto de larga data: la situación de tensión entre el Estado y las Provincias respecto a sus respectivas jurisdicciones y

ámbitos de actuación, que da como resultado amplios vacíos de poder que dificultan la toma de decisiones, la gestión operativa y eficaz del medioambiente.

Dentro de este marco, la carencia de una Ley Nacional de Medio Ambiente constituye un pretexto ideal para justificar situaciones de degradación del medio natural.

Asimismo, cada provincia dentro de su jurisdicción, tiene un tratamiento absolutamente sectorial de la cuestión ambiental, dictando en el mejor de los casos, sus propias leyes y reglamentaciones sobre el tema, lo que genera vacíos legales que impiden una gestión integrada del patrimonio. Así por ejemplo, se incendian grandes extensiones de bosque andino patagónico, sin que surjan acciones de prevención y control, ni autoridades que se hagan responsables de los daños causados y mucho menos espacios de discusión adecuados que funden las bases para el establecimiento de programas de prevención que conviertan paliativos aislados en soluciones verdaderas.

En un contexto de recesión económica creciente, la falta de presupuestos adecuados es una razón esgrimida la más de las veces para explicar - o escudar - la falta de interés de distintos sectores del poder del Estado para instrumentar respuestas eficaces ante situaciones conflictivas.

Con respecto a las áreas protegidas en particular, la Argentina se encuentra entre los países que poseen menor porcentaje de su superficie destinada a Áreas Naturales Protegidas (1%), comparándola con los países desarrollados y con otros países de América Latina. Por ejemplo Venezuela tiene 37% de su superficie destinada a Áreas Naturales Protegidas, Chile 17,5%, Costa Rica y Puerto Rico 15% y Cuba 9,5%. Esta situación tiene gran importancia, considerando que se trata de un país de gran extensión, casi tres millones de kilómetros cuadrados, con una gran diversidad ecológica y fuerte presión por la extensión de la frontera de las actividades económicas. Junto a su importancia ecológica, la situación geográfica de los Parques Nacionales de Argentina coincide con zonas de gran atracción turística, y en muchos casos con alta intensidad de uso por el desarrollo de actividades recreativas.

Asimismo, se presentan ecosistemas compartidos con países vecinos que registran importantes intercambios en los flujos turísticos, tales como Iguazú (Argentina-Brasil), Nahuel Huapi-Puyehue y Vicente Pérez Rosales (Argentina-Chile), Lanín-Villarica (Argentina-Chile) y Los Glaciares- B. O'Higgins y Torres del Paine (Argentina-Chile).

Debido a ello, ambos países han iniciado actividades conjuntas, ratificadas en la Reunión Chileno-Argentina sobre Areas Naturales Protegidas Fronterizas en 1990.

En el régimen legal de los Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales, los objetivos específicos de creación del Sistema de Áreas Protegidas Nacionales se refieren a la conservación de la naturaleza, prohibiendo en los Parques Nacionales toda explotación económica en las tierras de dominio público, con excepción del turismo, que también deberá realizarse bajo ciertas restricciones. La ley Nacional nro. 22351 de 1980, también determina que la infraestructura de atención a los visitantes debe localizarse preferentemente en la Reservas Nacionales, y deberán justificarse fehacientemente las instalaciones a desarrollar en los Parques Nacionales, de forma tal que no ocasionen deterioros en el medio natural.

Sin embargo y a pesar de este marco jurídico, los problemas enunciados en general para las políticas públicas relativas al medio ambiente se corresponden para los organismos que administran las áreas protegidas, dando por resultado un deterioro creciente de las áreas de uso intensivo. Esto conflictos tienen en general su origen en una falta de articulación entre los objetivos de manejo y la operación efectiva de las áreas, que se traducen en por ejemplo problemas como: gran cantidad de infracciones producto de la falta de un poder de policía efectivo; presencia de gran cantidad de desperdicios por insuficiencia en la dotación de personal y en los sistemas organizativos de control y recolección, lenta capacidad de respuesta institucional para resolver las necesidades de los visitantes en términos de servicios y facilidades en los atractivos de mayor jerarquía, como así también considerables pérdidas económicas derivadas de la actual política de concesiones de explotación de servicios turísticos, que en muchos casos no condicen con el tamaño y el tipo de explotación, lo cual genera situaciones de iniquidad entre los prestadores de servicios y subsidios a las empresas, que distorsionan las condiciones de competencia y dificultan la captación por parte del Estado de recursos que deberían volcarse en la preservación de las Áreas Protegidas.

En este contexto, el rol del profesional dedicado a la planificación debiera estar vinculado con el de asegurar que los que toman decisiones (fundamentalmente el sector político y los inversores) estén informados de las consecuencias ambientales de sus políticas y proyectos. De esta manera la planificación puede ayudar a prevenir la degradación del medio donde se realiza las intervenciones. Por lo tanto, la planificación debe actuar anticipadamente, evitando incurrir en el error de tratar los problemas de ordenamiento de la manera en que se lo ha hecho históricamente, esto es ex-post. Ya que en general se ha centrado la atención en los síntomas más que en las causas que los originan. Es por esto que resulta urgente establecer dentro de los procesos de toma de decisiones de la

planificación del desarrollo turístico, pautas y principios, así como desarrollar herramientas de trabajo, capaces de atender los conflictos derivados de la existencia de límites finales para el desarrollo.

La Patagonia. ¿Es posible un desarrollo turístico sustentable?

Considerando que la Patagonia constituye desde el punto de vista del marketing, una marca posicionada a nivel mundial y que esta imagen se encuentra sustentada por la calidad y diversidad de los atractivos que realzan el conjunto de la oferta y conforman un espacio turístico espacialmente rico y variado, deben tenerse en cuenta ciertos condicionantes que actúan como freno para potenciarla como destino lejano.

La característica estacionalidad del sector turismo es especialmente marcada en la Patagonia, en virtud del corto período del año en que opera gran parte del sistema, ya que muchos centros turísticos restringen su actividad a un promedio de entre 60 a 90 días. Algunas de las consecuencias que esta estructura ha determinado es la falta de inversiones de envergadura para el desarrollo de proyectos de equipamiento turístico, especialmente en aquellos destinos de montaña más alejados de la principal área de mercado y puerta de acceso del turismo receptivo (Buenos Aires). La falta de este tipo de inversiones ha sido suplida por inversores de pequeños emprendimientos, en general familiares que han visto en el turismo una posibilidad de complementar su actividad principal o bien para mejorar su condición de subsistencia. La espontaneidad de las inversiones y la falta de asesoramiento técnico no sólo se traducen en la falta de adecuación en los tipos de proyecto seleccionados, como los más convenientes desde el punto de vista de la rentabilidad para los distintos centros turísticos de la región, sino también en la resolución arquitectónica del equipamiento y las instalaciones que constituyen la oferta del área.

Por otra parte, otra consecuencia de esta restricción de demanda se traduce en un aumento del nivel general de precios durante la temporada, por lo cual la Patagonia en general se constituye en un destino caro para los ingresos de un argentino de clase media.

La Patagonia es un destino lejano dentro de otro destino lejano. Las grandes distancias que separan a la Argentina de los países emisores de turismo internacional, y la estructura de tarifas de los vuelos domésticos acentúan su característica de destino exótico y selectivo para los principales mercados de viajeros del mundo.

A pesar de las restricciones enunciadas, la fuerza de la marca Patagonia se basa en que en su espacio turístico existen atractivos de jerarquía que movilizan a ciertos segmentos de mercado, especialmente interesados en vivenciar experiencias de alto contacto con la naturaleza y la cultura del lugar. Un producto típico de la Argentina es el "turismo de estancias". El mismo constituye una forma de turismo rural, y se basa en el ofrecimiento de distinto tipo de experiencias recreativas a partir de estas típicas explotaciones agropecuarias del campo argentino. Este tipo de establecimientos cuenta en general con dos clases de atractivos principales, por un lado las actividades propias de los establecimientos agropecuarios patagónicos, la vida en una estancia y las actividades típicas con el ganado como la marcación, la señalada y la esquila ; y por otro, una diversidad de atractivos naturales y culturales, entre los cuales se puede mencionar, las montañas, los bosques, ríos torrentosos y hasta cuevas con pinturas rupestres, que permiten programar una amplia gama de actividades no convencionales.

Asimismo, las estancias del sur de la Argentina, se diferencian de forma notoria de las del resto del país, no sólo en cuanto a las prestaciones turísticas que ofrecen, sino también en lo relativo a su propio desarrollo en la historia, el tipo de explotación dominante, y aún en la idiosincrasia de sus dueños y ocupantes. Mientras que las estancias de la zona Pampeana, Nordeste y Noreste se caracterizan por recrear el medio rural del siglo XIX, ya sea a través del estilo arquitectónico como por medio de las actividades (juegos tradicionales, paseos en carruajes y espectáculos folklóricos, entre otros), las estancias de la Patagonia basan su atractivo en el singular e indómito paisaje y en las actividades que él se pueden practicar.

Si bien el turismo tanto de estancias o el agroturismo surgen como una alternativa de reconversión de algunas explotaciones por la declinación de los rendimientos de su actividad económica tradicional (la ganadería, fruta fina, producción de peras y manzanas), pueden estas formas del turismo ser el sostén y el crecimiento de las economías regionales en cuestión ante la recesión que transita el campo argentino hoy en día? Las restricciones antes enunciadas permiten a priori ver la escasa factibilidad de creer en una hipótesis en ese sentido.

Sin embargo, la generación de servicios para el turismo, implica en muchos casos inversiones de baja cuantía, que posibilitan la generación de pequeños empresarios de servicios turísticos o bien permiten empleos temporarios ligados en muchas ocasiones a una habilidad personal (como por ejemplo los baqueanos, o guías para distintas actividades tales como pesca, caza, trekking). Esta característica del turismo lo hace una

actividad económica con alto potencial para generar una dinámica de cambio social. Sin embargo para que esto sea posible, las políticas del sector turístico debieran orientarse para permitir canalizar los escasos recursos en acciones tendientes a la maximización de las externalidades de esta actividad.

A modo de síntesis, las claves para posibilitar un desarrollo sustentable del turismo en la Patagonia están vinculadas con el trabajar para un cambio en la estructura de producción del sector, de manera de crear las condiciones que permitan una explotación continuada a lo largo del año de la actividad turística, y en segundo lugar, en generar una oferta de equipamiento y actividades que permita poner en el mercado productos acordes a las necesidades y tendencias de la demanda de este tipo destinos, basados fundamentalmente en el patrimonio natural. Finalmente para que los cambios sean posibles, los gestores y administradores de dichos cambios deben ser competitivos tanto en la faz técnica como en el conocimiento del mercado, de manera de hacer que los recursos que en este sector se inviertan, logren la mayor rentabilidad interna, como también los mayores impactos socio económicos a nivel regional.

Bibliografía

- * Boullón, R. (1990) "Los Municipios Turísticos" Editorial Trillas. México.
- * Estol, E. & Albuquerque (1987) "Planeamiento Turístico Una Perspectiva Argentina" CIET. Buenos Aires.
- * Ente Provincial de Turismo de Río Negro (1989) "El Turismo en Río Negro". Provincia de Río Negro.
- * OMT (1990) "Turism to the year 2000. Qualitative Aspects affecting Global Growth"
- * World Travel and Tourism Council(1991) " Informe sobre la industria de Viajes y Turismo en la Argentina" Buenos Aires
- * Ente Regional Oficial de Turismo y Patagonia Turística (1992) "Lineamientos y pautas de promoción turística en la Patagonia 1992-1993 "
- * Horwarth, IHA, STR(1995) "Industria Hotelera Argentina 1.995 " , Bs. As.
- * OMT(1993) "Evolución del Turismo a nivel mundial y en la Américas, 1980-1992", Madrid
- * Kozlowski, J.(1993) " Ultimate Environmental Threshhold: An alternative tool for planning sustainable development". Sustainable Development .Vol 1 N° 1.
- * Dowling, R. (1993) "An Environmental-Based Planning Model for Regional Tourism Development. Journal of Sustainable Tourism. Vol 1 N° 1.

* Vial , Joaquín(compilador) (1991) "Desarrollo y Medio Ambiente". CIEPLAN. Santiago de Chile.