



# ARTÍCULOS

1. Plan Integral de las 600 hectáreas, Puerto Iguazú, Misiones, Argentina.

*Por Juana Yasnikowski*

2. Avance de los cotos de caza en La Pampa ¿nuevas dinámicas territoriales?

*Por María Eugenia Comerci*

3. Tucumán Arde. La estética de una época.

*Por Mariana Winikor Wagner*

**La Rivada. Investigaciones en Ciencias Sociales.**

Revista electrónica de la Secretaría de Investigación y Postgrado. FHyCS-UNaM

**La Rivada** es la revista de la Secretaría de Investigación y Postgrado de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Misiones. Es una publicación semestral en soporte digital y con referato, cuyo objeto es dar a conocer artículos de investigación originales en el campo de las ciencias sociales y humanas, tanto de investigadores de la institución como del ámbito nacional e internacional. Desde la publicación del primer número en diciembre de 2013, la revista se propone un crecimiento continuado mediante los aportes de la comunidad académica y el trabajo de su Comité Editorial.

**Editor Responsable:** Secretaría de Investigación y Postgrado, FHyCS-UNaM.

Tucumán 1605. Piso 1. Posadas, Misiones.

Tel: 054 0376-4430140

**ISSN 2347-1085**

**Contacto:** larivada@gmail.com

## Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Misiones.

**Decana:** Mgter. Gisela Spasiuk

**Vice Decano:** Mgter. Rubén Zamboni

**Secretaría de Investigación y Posgrado:** Mgter. Ana María Gorosito Kramer

**Director:** Roberto Carlos Abinzano (*Profesor Emérito/Universidad Nacional de Misiones*)

### Consejo Asesor

- Dra. Ana María Camblong (*Profesora Emérita/ Universidad Nacional de Misiones*)
- Dr. Denis Baranger (*Universidad Nacional de Misiones*)
- Dra. Susana Bandieri (*Universidad Nacional del Comahue/Conicet*)

### Comité Editor

- Héctor Eduardo Jaquet (*Coordinador-Universidad Nacional de Misiones*)
- Esther Lucía Schvorer (*Universidad Nacional de Misiones*)
- Débora Betrisey Nadali (*Universidad Complutense de Madrid*)
- Zenón Luis Martínez (*Universidad de Huelva, España*)
- Marcela Rojas Méndez (*UNIFA, Punta del Este, Uruguay*)
- Guillermo Luis Castiglioni (*Universidad Nacional de Misiones*)
- María Laura Pegoraro (*Universidad Nacional del Nordeste*)
- Adriana Carísimo Otero (*Universidad Nacional de Misiones*)
- Guillermo Alfredo Johnson (*Universidade Federal da Grande Dourados, Brasil*)
- Ignacio Mazzola (*Universidad de Buenos Aires-Universidad Nacional de La Plata*)
- Juana Elisabet Sánchez (*Universidad Nacional de Misiones*)
- Carmen Guadalupe Melo (*Universidad Nacional de Misiones*)
- Pablo Molina Ahumada (*Universidad Nacional de Córdoba*)
- Carolina Díez (*Universidad Nacional Arturo Jauretche*)
- Mariana Godoy (*Universidad Nacional de Salta*)
- Jorge Anibal Sena (*Universidad Nacional de Misiones*)

### Consejo de Redacción

Laura A. Kostlin (*Universidad Nacional de Misiones*)  
Christian N. Giménez (*Universidad Nacional de Misiones*)  
Claudia Domínguez (*Universidad Nacional de Misiones*)  
Alejandra C. Detke (*CONICET*)

### Asistente Editorial

Antonella Dujmovic

### Coordinadores En Foco

Sandra Nicosia  
Christian N. Giménez

### Corrector

Juan Ignacio Pérez Campos

### Diseño Gráfico

Silvana Diedrich  
Diego Pozzi

### Coordinador Intra institucional

Cristian Andrés Garrido

### Artista Invitado

Milton Kalbermatter

Obra:

Niveles de Intensidad

Dibujos en cuadernos

Birome en gel y marcador 21 cm. x 30 cm

2015

<https://www.flickr.com/photos/miltonkalbermatter>

# Plan Integral de las 600 Hectáreas, Puerto Iguazú, Misiones, Argentina

*Integral Plan of 600 Hectáreas, Puerto Iguazú,  
Misiones, Argentina*

Juana Yasnikowski\*

Recibido: 15/09/15 // Primera Evaluación: 05/10/15 // Segunda Evaluación: 03/03/16 // Aprobado: 16/03/16

## Resumen

En la ciudad de Puerto Iguazú en la provincia de Misiones, Argentina, se encuentra uno de los atractivos turísticos más importantes de la Argentina. Las Cataratas constituyen la principal fuente de ingreso a la provincia. En 2004, a través del Decreto N° 1628/04 se pone en marcha el Plan Maestro con el fin de actualizar las políticas estratégicas integrales que promueven el desarrollo de emprendimientos turísticos-culturales-medioambientales en el área “Iguazú-Cataratas” para fomentar las actividades económicas, respondiendo a las demandas crecientes de los visitantes de Puerto Iguazú y de la región; y con el objeto de ordenar y orientar el desarrollo de emprendimientos en una importante zona de reserva denominada las “600 hectáreas”. El propósito de este artículo es determinar si dicho proyecto se ha transformado en un modelo de desarrollo turístico-local.

**Palabras clave:** Modelos, desarrollo, Turismo, Iguazú

### Abstract:

*In the city of Puerto Iguazu in Misiones, Argentina , it is one of the most important tourist attractions of Argentina . Cataracts are the main source of income to the province. In 2004 through Decree No. 1628-1604 starts the Master plan in order to update the comprehensive strategic policies that promote the development of environmental - cultural - tourism ventures in the “ Iguazú- Cataratas*



Universidad Nacional de Misiones

*“ to promote economic activities , responding to the growing demands of visitors to Puerto Iguazu and the region ; and in order to organize and guide the development of enterprises an important reserve area called the “ 600 hectares .” The purpose of this article is to determine whether the project became a model of tourism - local development.*

**Key words:** *Models, development, Tourism, Iguazu*



---

### Juana Yasnikowski

*\*Licenciada en Comercio Internacional. Magíster en Política y Gestión Pública. Especialización en Economía. Doctoranda en Desarrollo Económico en la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. Desarrolla líneas de investigación relacionadas con Integración Económica, Desarrollo Local, Turismo, Cooperación Intermunicipal e Internacional.  
Correo electrónico: [jyasnikowski@unq.edu.ar](mailto:jyasnikowski@unq.edu.ar)*

## Introducción

En la ciudad de Puerto Iguazú, el turismo se desempeña como principal actividad económica. A partir de 2004, cuando comienza a gestarse el Plan 600 hectáreas, la sociedad se encuentra inmersa en la idea de desarrollo local.

Ese Plan Maestro se orienta al desarrollo del sector denominado “600 hectáreas y aledaños”, y busca determinar el uso y la distribución del suelo para la edificación de acuerdo con las condiciones ambientales, cuidado de los recursos naturales, respetando el paisaje y la preservación de la flora y fauna de la región. Esta idea se expande al resto de las tareas como: las redes de transporte viales, de seguridad y de servicios generales e infraestructura de la Municipalidad de Puerto Iguazú, así como las que le competen a la provincia de Misiones.

Por lo tanto, la edificación debe contener una cuota de identidad que contemple la normativa provincial, definiendo un área de reserva para la población aborigen guaraní que habita en la zona. Para ello se incorporan el compromiso y las penalizaciones incluidas en la Ley nacional N° 21.836<sup>1</sup> y reglamentada de protección del patrimonio mundial y natural, en el contexto de la ley provincial 4098/04.

Las 600 hectáreas o “Selva Iriapú” comprenden 17 terrenos que ya fueron adjudicados en 2009, y destinados a emprendimientos turísticos. Sólo uno tuvo un destino diferente, la Policía de Misiones. Cuando finalice el Plan, contará con 30 lujosos hoteles de primer nivel. Ocho proyectos tienen participación local (empresarios de la provincia de Misiones). Además se encuentran: el Grupo Roggio del proyecto Tekoa S.A., Vencejo de Cascada-Iguazú S.A. Fincas Patagónicas, La cadena NA Town & Country, Radisson y El grupo Panamericano, entre otros.

Entre los hoteles (de 4 y 5 estrellas) se encuentran: Hilton, Hyatt, Radisson, Loisuities, Nido Jungla y Tekoa. Estos hoteles aportarán a Puerto

Iguazú 3100 camas, con una generación de empleo, estimada en cinco años, de 2000 operarios para las obras y 2500 puestos en hotelería, gastronomía y servicios; por lo cual, se cree que el proyecto constituirá uno de los mayores impactos económicos en la región. Por ello, el derrame que emerge de esta inversión funciona como un impacto exógeno desde afuera hacia adentro, transformándolo en un modelo de desarrollo de enclave turístico. Predomina el capital transnacional lo que favorece a la expropiación de los espacios turísticos locales. Por ende, el impacto económico no se ve reflejado en el bienestar de la sociedad iguazuense.

Este proyecto es muy discutido por su implicancia ambiental, económica, social y cultural ya que es un elemento económico de alto impacto en la región que, de no respetarse las normas y la acción de la gestión pública, puede convertirse en una medida de política inviable y colmada de externalidades negativas, dando por resultado solamente el crecimiento económico de un sector, razón por la que no llegará a convertirse en el desarrollo plasmado en el bienestar de la sociedad.

Por ello, este artículo tiene como finalidad analizar los resultados del estudio de caso realizado en la ciudad de Puerto Iguazú específicamente por la implementación del plan de las 600 hectáreas en relación con el tipo de modelo de desarrollo turístico encontrado. El mismo presenta los resultados del estudio efectuado en el territorio durante 2009/2011

En primer lugar, se presenta un análisis del turismo en la agenda provincial y local. Luego, se aborda la dimensión económica y se presenta la situación territorial y sociocultural de Puerto Iguazú; y, por último, se analiza el tipo de desarrollo encontrado, el cual se identifica con el destino estudiado. Se advierte que por tratarse de un trabajo de investigación de variables y parámetros muy difíciles de medir, se encuentran datos muy fragmentados y obstáculos para contrastar la información realizada en el trabajo de campo. Pero se cree que justamente es lo interesante del trabajo ya que muestra la necesidad de elaborar datos socioeconómicos locales.

1 Apartado II Artículos 4 al 7

## Precisiones conceptuales

Se entiende al crecimiento económico como la sumatoria de diversas variables macroeconómicas que se unen para provocar un efecto de estabilidad, bienestar y desarrollo para la sociedad. Asimismo, la conjunción de la fuerza de trabajo, empleo, producción, inversión y consumo favorecen el desarrollo económico y, por ende, el bienestar.

El concepto de *desarrollo local*, ampliamente difundido, muchas veces es utilizado para representar a procesos diversos que van desde las políticas sociales en sociedades locales, políticas nacionales o provinciales productivas, sociales y/o laborales de alcance territorial, como procesos de desarrollo surgidos a partir de la interacción entre actores territoriales.

“La diversidad de experiencias y de interpretaciones, permite pensar que estamos en presencia de un cuerpo teórico coherente y homogéneo para enfrentar los problemas inherentes a los cambios sociales, políticos y económicos de principio de siglo. Sin embargo, es posible afirmar que se presenta un nuevo enfoque teórico-práctico sobre el desarrollo endógeno, aún en construcción, pero con sobrados antecedentes y gran proyección”. (Madoery, 2006: 220)

Se entiende que el *desarrollo local* surge como una necesidad de dar respuesta a las sociedades marginadas y como una nueva forma de impulsar y dinamizar localidades y ciudades afectadas por las crisis: “Una cierta ideología de lo pequeño y lo local sustituyó las viejas creencias en las macrodinámicas, en los grandes proyectos, en los gigantescos polos industriales” (Bressan, López, Zilocchi, 2009: 353). Internamente, en el desarrollo local, existen diferentes enfoques y perspectivas de estudio.

Asimismo, en los procesos de desarrollo local se detectan múltiples espacios que se interrelacionan entre sí, como la economía, las necesidades sociales y culturales, el medioambiente, la tecnología y la política.

Al hablar de *desarrollo* se realiza una compa-

ración paradójica de éste con el vuelo de la cometa que, en resumen, pone énfasis en el *diseño*, la *construcción* y la *conducción* del desarrollo territorial, advirtiendo que el mismo debe estar acompañado por una *brisa favorable*; y afirma que: “Si bien el crecimiento económico es condición del desarrollo, pareciera que un razonamiento correcto sería más bien rizado: las condiciones generadoras de desarrollo también son condiciones que impulsan el crecimiento” (Boisier, 1997:10).

El autor, al mencionar la articulación entre el Estado y la región, permite hacer una inferencia y justificar las acciones de cada región en pos del desarrollo local cuando afirma que:

“[...] en el mejor de los casos, la acción del Estado en una región determinada suscita condiciones favorables al crecimiento económico. Sin embargo, cuando se tienen en cuenta las diferencias que existen entre desarrollo y simple crecimiento económico, pronto se concluye que el paso de una situación a otra depende más de lo que la propia región pueda hacer –de su capacidad de organización social– que de las acciones del Estado. En tal sentido, la articulación entre el Estado (como aparato público) y la región (en tanto actor social) resulta decisiva en los esfuerzos por promover un auténtico desarrollo regional” (Boisier, 1988:42).

Siguiendo los aportes de Daniel Arroyo: “la idea de desarrollo local, básicamente es pensar desde lo que tenemos en un determinado territorio, qué podemos hacer y que no; con qué recursos contamos y con cuáles no” (Arroyo, 2003: 1). Se desprende del concepto, más allá del crecimiento económico (visión que predominó en la década de los noventa), que, para hablar de desarrollo, esa mejora económica debe necesariamente poseer un impacto social, mejorando la calidad de vida de los ciudadanos.

En un desarrollo desde abajo, lo mensurable pasa más por variables cualitativas. Por ejemplo, la preocupación por satisfacer las necesidades básicas de la población, mejoras en el empleo y en la calidad de vida. Las estrategias del crecimiento están basadas en recursos endógenos, aprovechando los potenciales recursos disponibles, pero sin desperdiciar las oportunidades externas. Las



estrategias y los recursos fomentan las iniciativas de desarrollo económico local a través del fortalecimiento de los gobiernos locales y el diseño de políticas impulsoras.

De esta manera:

“[...] comenzó a cobrar importancia la reflexión sobre las estrategias de desarrollo local como formas de ajuste productivo flexibles en el territorio, en el sentido que no se sustentan en el desarrollo concentrador y jerarquizado, basado en la gran empresa industrial y la localización en grandes ciudades, sino que buscan un impulso de los recursos potenciales de carácter endógeno tratando de construir un “entorno” institucional, político y cultural de fomento de las actividades productivas y de generación de empleo en los diferentes ámbitos territoriales”. (Albuquerque, 2004:5).

Cuando se habla de estrategias de desarrollo económico, el planteamiento convencional suele visualizar, mayormente, procesos secuenciales vinculados con la industrialización, tercerización y urbanización; procesos que son asimilados con el avance de la modernización. De este modo, la estrategia de desarrollo “desde arriba”, de carácter concentrador y con base en la gran empresa, pasa a ser considerada (a modo de una gran idea-fuerza) como la vía fundamental para el logro del desarrollo. La fortaleza de las convicciones ideológicas, reiteradas de forma acrítica a través de las instituciones de enseñanza de la economía o de los principales medios de comunicación, ayuda a mantener esta percepción incompleta acerca del desarrollo económico (Albuquerque, 2004:15).

Sin embargo, es preciso subrayar que la estrategia de desarrollo concentrador no es la única existente ni la única posible, ya que también tienen una importancia decisiva, sobre todo en términos de empleo y territorio, otras estrategias de desarrollo “desde abajo”, de carácter difuso y sustentadas por factores no solamente económicos, sino también sociales, culturales y territoriales. Generalmente, este tipo de desarrollo económico de carácter local, con base en una utilización de recursos endógenos y llevados adelante por empresas pequeñas, surgió sin demasiado o sin ningún respaldo político-administrativo desde las

instancias centrales de la administración pública. La aparición de estas iniciativas de desarrollo económico local dependió esencialmente de los agentes territoriales, mediante la concertación de esfuerzos diversos (Vázquez Barquero, 1988:87-95).

El desarrollo económico local puede definirse, por tanto, como señala la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como:

“El desarrollo económico local puede definirse, por tanto, como señala la Organización Internacional del Trabajo, como “un proceso de desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común a base de aprovechar los recursos y ventajas competitivas locales en el contexto global, con el objetivo final de crear empleo decente y estimular la actividad económica” (Albuquerque 2004:19).

Dicho en palabras de Vázquez Barquero (1988: 19-21), se trata de un proceso de crecimiento económico y cambio estructural que conduce a una mejora del nivel de vida de la población local y en el cual pueden distinguirse varias dimensiones:

**Económica:** en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes como para ser competitivos en los mercados.

**Formación de recursos humanos:** en la que los actores educativos y de capacitación acuerdan con los emprendedores locales la adecuación de la oferta de conocimientos a los requerimientos de innovación de los sistemas productivos locales.

**Sociocultural e institucional:** en la que los valores e instituciones locales permiten impulsar o respaldar el propio proceso de desarrollo.

**Político-administrativa:** en la que la gestión local y regional facilita la concertación público-privada a nivel territorial y la creación de “entornos innovadores” favorables al desarrollo productivo y empresarial.

**Ambiental:** incluye la atención a las características específicas del medio natural local, a fin



de asegurar un desarrollo sustentable ambiental-mente.

Si una comunidad tiene recursos, el desarrollo del turismo puede conseguir importantes beneficios para esa sociedad y sus residentes. En este sentido, la OMT afirma que:

“Para que tenga éxito, el turismo debe ser planeado y llevado a cabo para mejorar la calidad de vida de los residentes y para proteger el entorno local, natural y cultural. La protección del medio ambiente, de los pobladores locales y el éxito en el desarrollo del turismo son elementos inseparables”. (OMT, 2002: 262).

Siguiendo a Beatriz Rivero:

“[...] el concepto de sostenibilidad en el Turismo instala las bases que aseguran su permanencia a largo plazo, integrando a la comunidad local en el proyecto turístico y buscando la rentabilidad a través de la gestión de la capacidad y optimización de los recursos, en contraposición con el turismo convencional, cuyas premisas de funcionamiento son: maximización de la rentabilidad en espacio y tiempo, uso intensivo de los recursos y poca consideración de la población local”. (Rivero, 2012:68).

El turismo<sup>2</sup> aporta empleo directo e indirecto a distintas áreas de la economía, variables de importancia a la hora de analizar la participación del turismo en la generación del Producto Bruto Interno (PBI). Otras variables que se pueden mencionar son: la generación de empleo directo (en las empresas directamente relacionadas con el turismo como agencias de viajes, hoteles, venta de pasajes, etc.), indirecto (en las empresas indirectamente relacionadas con el turismo, por ejemplo, comercios, restaurantes, bares, etc.); la fuente de inversión en infraestructura general (carreteras, puentes), específica (centros recreativos) y de soporte (transporte, comunicaciones); la oferta turística (como la hotelera), esta puede ser tanto

<sup>2</sup> Es oportuno acudir a la definición suministrada por la Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas (1993), que dice que el turismo es el conjunto de: “las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un período de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio, por negocio y otros”.

pública como privada; capital local, nacional o extranjero (Villar, 2008: 10).

En este mismo sentido, Noemí Wallingre aporta que:

“[...] en el turismo, todas las características representadas en las nuevas formas de desarrollo local son propicias de implementación. La transferencia de recursos de las actividades tradicionales, el aprovechamiento de los recursos, el entorno y la identidad local, el uso intensivo de la información como recurso estratégico, la alta tecnología, incluida también para el desarrollo de atractivos turísticos, el crecimiento de las empresas virtuales, los requerimientos de recursos humanos altamente formados, el liderazgo participativo, la interacción entre los sectores público y privado, el impulso de proyectos; la valorización de la autenticidad de los atractivos naturales y culturales locales, son los aspectos más relevantes a considerar”. (Wallingre, 2007: 16).

“En el desarrollo del turismo existen distintas tipologías que pueden, según su enfoque, ser más incluyentes o excluyentes. Una está relacionada con el desarrollo de la actividad que integra y beneficia, en mayor o menor medida, a todos los miembros de la comunidad residente y aspira a una mayor equidad social. Procura el progreso integral armonizando el empleo del territorio y el patrimonio, con la implementación de infraestructuras y servicios que permitan concertar el estándar de vida requerido por la comunidad local con la lógica de la rentabilidad. Es la alternativa que se sostiene en los fundamentos y características del desarrollo local”. (Wallingre, 2013:12).

Siguiendo en esa misma mirada, el enfoque local del desarrollo puede definirse como un proceso complejo de sinergias entre agentes, sectores y pujas que interactúan dentro de un territorio determinado. Con el objetivo de impulsar un proyecto común que acuerde la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, cuidado del medio ambiente, equilibrio espacial y territorial con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (Llorens, 2002:7).

Para analizar las tipologías mencionadas utilizaremos lo propuesto por Allen Cordero Ulate (2006:74). Una tipología formada por tres posi-



bles modelos de desarrollo turístico:

**a) Un modelo segregado:** bajo este modelo de desarrollo turístico se entenderá, básicamente, el turismo de enclave. Se encuentra manejado principalmente por las grandes transnacionales de comercialización turística y requiere de grandes inversiones públicas y privadas. Las comunidades locales no son tomadas en cuenta bajo este esquema de funcionamiento.

**b) Modelo de integración relativa:** este segundo modelo alude al caso en que, ya sea por evolución democratizadora de la composición de los turistas, o de una determinada política estatal, el turismo de enclave avanza hacia una relativa integración con la economía nacional y local y, de esa manera, los turistas establecen relaciones con las comunidades locales, que sobrepasan lo puramente económico para establecer lazos de comunicación social y cultural ya que las comunidades se convierten en parte de la oferta turística.

**c) Turismo integrado (o social):** en este modelo impera un desarrollo turístico de pequeña escala, en el que prevalecen los pequeños negocios familiares o comunales. La apropiación de los beneficios turísticos permanece en la propia localidad y se profundiza el contacto con los pueblos locales. La intervención de las grandes empresas turísticas y del propio Estado es reducida. Existen pocas experiencias en este sentido, se ha planteado sobretodo, como un modelo teórico, pero podría desarrollarse en caso de que las comunidades jueguen un papel más activo en la planificación del desarrollo turístico, para lo cual las organizaciones e instituciones locales deberían tener un papel protagónico.

“[...] tendríamos tres posibilidades básicas de modelos de desarrollo turístico. Una primera conformada como un predominio del capital turístico transnacional que podríamos llamar “enclaves turísticos transnacionalizados”. Una segunda posibilidad sería la opuesta a la anterior y más bien se podría entender como un modelo de predominio de la participación local en la oferta turística. Finalmente, una tercera posibilidad sería un equilibrio relativo entre el modelo de enclave y el de participación local” (Cordero Ulate, 2003:110).

## Metodología

La tarea metodológica propuesta para este artículo es parte de un trabajo de investigación mucho más amplio. El mismo contiene estrategias cualitativas y cuantitativas, utilizándose los siguientes parámetros y/o variables:

**-Análisis de los indicadores y variables socioeconómicos<sup>3</sup>** seleccionados a partir de los últimos datos oficiales disponibles: encuesta de ocupación hotelera, movimiento internacional de personas, encuesta de turismo internacional –receptivo y emisivo–, gasto total de los turistas, hoteles y restaurantes, tasas de desempleo, de crecimiento y de pobreza, entre otras. En función de nuestro interés, se utilizarán datos publicados por el INDEC que corresponden al conglomerado de Puerto Iguazú (período poscrisis 2001).

**-Datos poblacionales,** perfil de la demanda turística, de competencias y de los recursos disponibles.

**-Individualización de datos sobre las políticas impartidas** desde la perspectiva regional, nacional, provincial y municipal de Puerto Iguazú (Argentina).

**-Identificación de estrategias y/o políticas de desarrollo turístico** a nivel regional, nacional, provincial y local que tengan por objetivo final fortalecer o fomentar el desarrollo del sector.

**-Caracterización de la oferta y de los operadores de mercado** de la actividad tu-

3 Morales Barragán (S/F), “Sistema de Indicadores Regionales (SIR)”, en Manual de diagnóstico económico municipal. La función de los indicadores socioeconómicos es la de procesar un conjunto de datos estadísticos de un municipio y convertirlos en información útil para identificar las oportunidades de intervención gubernamental y/o privada. En este caso las variables a comparar son: nivel de bienestar, perfil laboral, concentración del ingreso, distribución de la población, entre otras.

INDEC (2001) Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas.

Los mismos no son suficientes a la hora de analizar o ponderar el impacto del desarrollo de un municipio. Pero la base de este trabajo concentra una serie de recolección de datos muy fragmentados que mediante un esfuerzo de aproximación de lo que existe disponible, permite establecer un cuadro de situación.

rística en el Centro Internacional Iguazú. Lo que implica el análisis de tamaño, origen (local/extra-local, nacional y multinacional) y porción del mercado.

Se seleccionaron tres instrumentos de recolección de información. En primer lugar, se efectuó una observación de datos y documentos que se centró en la bibliografía más actual, particularmente en estudios de casos publicados e inéditos y de fuentes secundarias; el análisis de estos documentos se realizó a través de la utilización de técnicas comparativas (similitudes y diferencias); el segundo instrumento consistió en el uso de las estadísticas disponibles<sup>4</sup>, a partir de las cuales, se elaboraron nuevos datos<sup>5</sup>; el tercero, se constituyó a partir de cuestionarios y entrevistas<sup>6</sup> a informantes estratégicos públicos y privados. Con la información obtenida de las entrevistas se construyó una herramienta de datos que se ajusta a las necesidades cualitativas que son imprescindibles para poder realizar la investigación.

## Localización del área

El área denominada de las “600 hectáreas” destinada a proyectos de desarrollo turístico está demarcada al Norte por el acceso al Puente Internacional “Tancredo Neves”; al Norte y Este por el río Iguazú; al Sureste por el Parque Nacional del Iguazú; al Suroeste por el Arroyo Mbocay, la zona de quintas y al Oeste por la zona de hote-

4 INDEC (2001) *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*.

5 Los mismos no son suficientes a la hora de analizar o ponderar el impacto del desarrollo de un municipio. Pero la base de este trabajo concentra una serie de recolección de datos muy fragmentados que mediante un esfuerzo de aproximación de lo que existe disponible, permite establecer un cuadro de situación.

6 De las cuales se desprenden argumentos y reflexiones muy difíciles de contrastar con datos empíricos. Justamente lo que se pretende es que las expresiones capturadas en las entrevistas (se guarda el secreto estadístico y no se utilizan seudónimos) ayuden a que esas desviaciones producidas en ese espacio abran un debate sobre las cuestiones analizadas. Por una cuestión de espacio no se mostraran todos los resultados obtenidos. Se adjunta cuestionario en el anexo.

les y la ruta nacional N° 12; al sur por el Parque Nacional Iguazú.

El Plan Maestro se orienta al desarrollo del sector denominado las “600 hectáreas y alrededores” que busca determinar el uso y la distribución del suelo para la edificación de acuerdo con las condiciones ambientales, cuidado de los recursos naturales, respeto del paisaje y la preservación de la flora y fauna de la región. Esta idea se expande al resto de las tareas, como por ejemplo, las redes de transporte viales, de seguridad y de servicios generales e infraestructura de la Municipalidad de Puerto Iguazú, así como las que le competen a la provincia de Misiones.

Por lo tanto, la edificación debe contener una cuota de identidad que contemple la normativa provincial, definiendo un área de reserva para la población aborigen guaraní que habita en la zona. Asimismo, se incorpora el compromiso y las penalizaciones incluidas en la Ley Nacional N° 21.836 y reglamentaria de protección del patrimonio mundial y natural, en el contexto de la Ley Provincial 4098/04.

Las 600 hectáreas o “Selva Iriapú” comprenden 17 terrenos que ya fueron adjudicados en 2009, destinados para emprendimientos turísticos. Sólo uno tuvo un destino diferente, la Policía de Misiones.

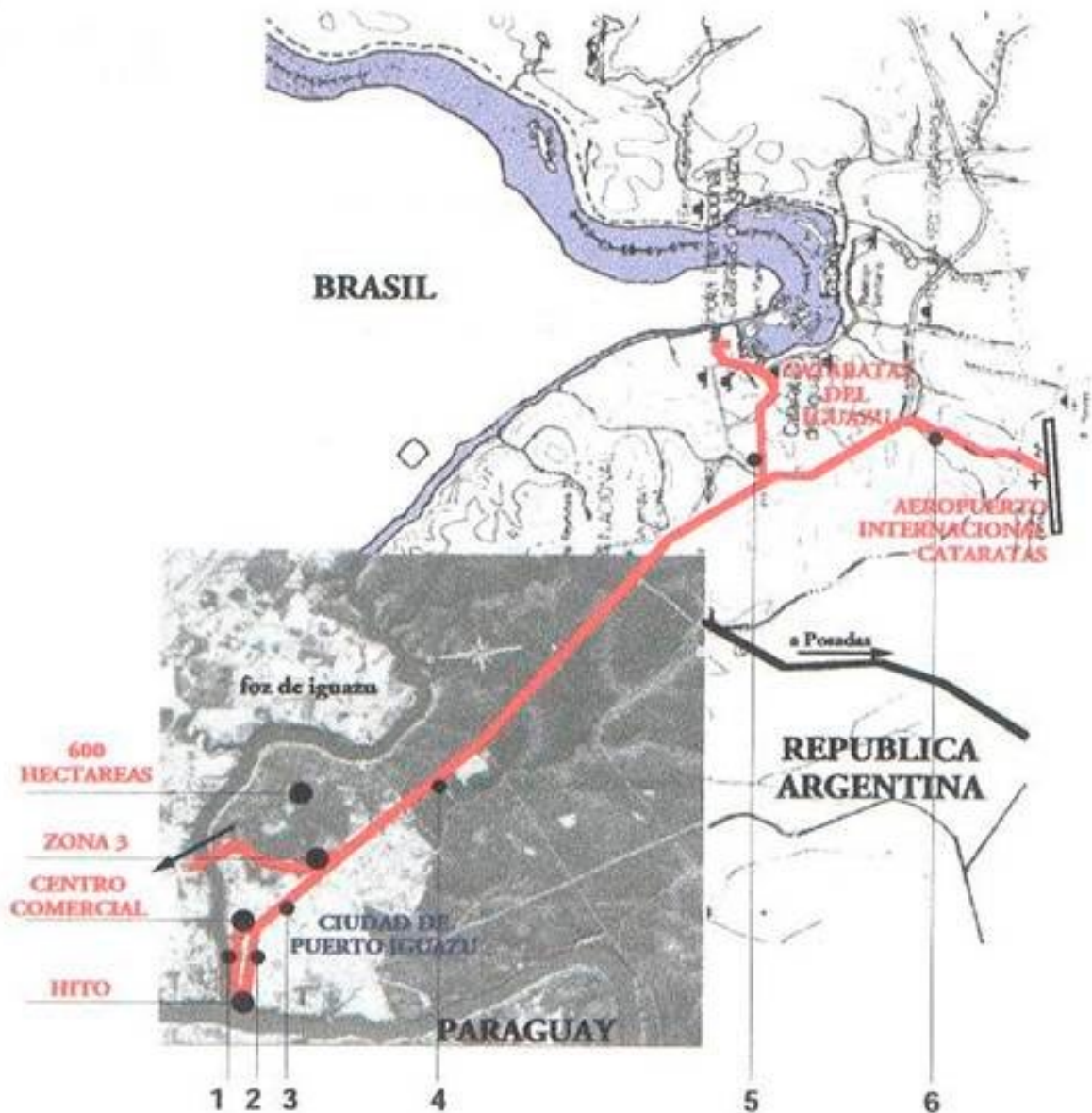
A continuación se ilustra el mapa de la región: Ver Mapa N°1

En general, el tipo de suelo de las 600 hectáreas es indicado para construir, en el Plan se contempla como criterio el uso prioritario de las terrazas naturales obviando las intervenciones “artificiales” con grandes movimientos de suelo que ponen en peligro el medioambiente de la zona.

El ingreso se encuentra sobre la ruta nacional N° 12 concordando con el acceso del eje turístico del área Iguazú. Estos accesos diferenciarán las áreas sociales, culturales y deportivas de uso intenso y masivo de las áreas turísticas de contacto con la naturaleza, para posibilitar tratamientos y controles diferenciados por sus disímiles características.

Como se puede apreciar en la imagen anterior, (Ver Mapa N°2) el terreno de las 600 hectáreas se divide en zonas bien definidas y determinadas,





[MAPA N°1]

Fuente: Plan Maestro para el Desarrollo Turístico de Puerto Iguazú y Plan Integral de las 600 hectáreas, Puerto Iguazú, Misiones, Argentina. 2004.

ellas son:

**Zona 1:** destinada al ámbito social, cultural y deportivo, recreación y esparcimiento y actividades complementarias al turismo; para la realización de eventos de gran convocatoria y concentración de público de fácil y directa accesibilidad, con requerimientos de grandes espacios, o con obras de gran envergadura, y desarrollo de estacionamientos y servicios; funciona como complemento del centro social y comercial de Iguazú.

**Zona 2:** se emplazan los hoteles 3 y 4 estre-

llas, emprendimientos de alojamiento, recreación y esparcimiento turístico adecuados al entorno natural.

**Zona 3:** está propuesta para la radicación de los hoteles de 4 y 5 estrellas, emprendimientos de alojamiento, recreación y esparcimiento turístico vinculados directamente con el medio natural.

**Zona 4:** destinada a las actividades ecoturísticas y campo de golf.

**Zona 5:** determinada como reserva natural y cultural aborígen guaraní. Zona de protección del



[MAPA N°2]

Fuente: Plan Maestro para el Desarrollo Turístico de Puerto Iguazú y Plan Integral de las 600 hectáreas, Puerto Iguazú, Misiones, Argentina. 2004.

paisaje natural y cultural. Actividades turísticas de máximo contacto con la naturaleza. Las condiciones de su uso están definidas por el Plan de manejo fijado por Ley 4098/04.<sup>7</sup>

En cada zona se encuentra especificado qué porcentaje del área se puede ocupar y la cantidad que debe dejarse libre.

Además, se identifica claramente –dentro del proyecto– el área que puede ser desmontada para realizar las edificaciones que necesitan las obras que se encuentran dentro del proyecto. Asimismo, se explicitan las normas que deben cumplir tanto los transportes de carga como el transporte público y privado, que cuidan de esta forma la contaminación sonora y medioambiental.

A continuación, se transcribe un breve pá-

<sup>7</sup> Información extraída de la página web de la provincia de Misiones. <[http://www.misiones.gov.ar/PlanEstrategico/Turismo/600/Decreto1628\\_04.htm](http://www.misiones.gov.ar/PlanEstrategico/Turismo/600/Decreto1628_04.htm)>

rafo del anexo del Plan de las 600 hectáreas que especifica algunas normas de desmonte y construcción:

*“El área a desmontar que necesariamente demanden las construcciones de los proyectos de obras nuevas o ampliaciones aprobados, no podrá superar los cinco metros (5 m) del perímetro de la superficie ocupada por las construcciones y no podrá aproximarse a menos de veinte metros (20 m) del perímetro del predio. Esta norma se aplicará a obras exteriores que no impliquen superficies cubiertas tales como piscinas, solarium o estacionamientos.*

*Queda prohibida la extracción o remoción de cualquier especie arbórea, salvo por expresa autorización oficial por motivos fundados o por estar en la zona per-*

*mitida de desmonte del Proyecto oportunamente autorizado y aprobado; en todos los casos la extracción obligará a su compensación mediante el plantado de especies nativas en tres veces más de las unidades extraídas o según lo establezcan las normas oficiales pertinentes y en lugar a determinar para cada caso<sup>8</sup>.” (Plan Maestro para el Desarrollo Turístico de Puerto Iguazú y Plan Integral de las 600 hectáreas, 2004).*

De esta manera, dentro del Plan se encuentran todos los lineamientos y normas a seguir en lo relacionado a los pasos que involucra el proyecto: superficies no edificables, espacios libres destinados a los peatones, altura de las construcciones, las líneas de frente y divisorias, el tipo de construcción permitida; así como los materiales que se

<sup>8</sup> Se puede ampliar la información en el Anexo del Plan de las 600 hectáreas de acuerdo con los siguientes indicadores: Planos dimensiones y superficies estimadas. FOT (Factor de ocupación total) FOS (Factor de ocupación del suelo) Disponible en: <http://www.misiones.gov.ar/PlanEstrategico/Turismo/600/PlanMaestro.htm>

utilicen, los movimientos del suelo, la parquiza-  
ción, las zonas de tala y desmonte permitidas, el  
tratamiento de residuos y todas las normas am-  
bientales a las cuales deben remitirse.

Este tipo de proyecto es digno de ser aplicado  
en otras regiones en lo que concierne a las medi-  
das y normas ambientales llevadas a cabo en su  
elaboración. Pero también se manifiestan algunas  
falencias como las condiciones para acceder a la  
titularidad de los terrenos o parcelas en la pro-  
vincia de Misiones, en el marco del plan de pro-  
moción de inversiones turísticas, ya que los inver-  
sores que se instalaron en las 600 hectáreas son  
mayoritariamente capitales extralocales y dueños  
de grandes cadenas hoteleras.

Se estima que la inversión privada, en una pri-  
mera instancia, será de aproximadamente 400  
millones de pesos. Para cuando finalice el Plan, se  
prevén alrededor de 30 lujosos hoteles de primer  
nivel.

Como se presentó en la introducción, varios  
proyectos cuentan con participación local. Asi-  
mismo, el proyecto está conformado por la reser-  
va natural donde se puede observar la flora y la  
fauna del lugar, con la particularidad de que éste,  
a pesar de estar en medio de la selva, se encuentra  
a 400 metros del casco urbano de Iguazú.

Por ello, es un proyecto controvertido por-  
que tiene un gran alcance económico y el costo  
ambiental-cultural también pueden serlo. De no  
ajustarse a las normas, el Plan puede convertir-  
se en una medida de política inviable y colmada  
de externalidades negativas, dando por resultado  
sólo crecimiento económico de un sector, y no lle-  
gará a convertirse en el desarrollo plasmado en el  
bienestar de la sociedad.

Se considera que la buena inversión es aquélla  
que se preserva y se fortalece en el tiempo y que  
esto produce un mayor valor patrimonial.

Para finalizar, la ciudad de Puerto Iguazú po-  
see características particulares tanto por su ubi-  
cación –como centro turístico de las cataratas  
homónimas– como por su situación socioeconó-  
mica, el perfil de su población y por constituir la  
base territorial desde la que se desarrolló el mega-  
proyecto apostado en las 600 hectáreas de selva.

## El turismo en la agenda provincial y local

Hasta la década de 1980, Puerto Iguazú fue  
una ciudad cuya principal actividad económica se  
basaba en el comercio (perfumes, cueros y vinos)  
y era altamente dependiente del tipo de cambio  
flexible que imperaba junto con la hiperinflación  
en la Argentina, mientras que el turismo aparecía  
como una actividad secundaria. A mediados de  
esa década, se empieza a tomar conciencia de la  
importancia de ese sector. En 1985, el Estado pro-  
vincial, a través de la sanción de la Ley N° 2285  
y el Decreto Reglamentario N° 4792, crea la Em-  
presa Misionera de Turismo, Sociedad del Estado  
Provincial (EMITUR-SEP)<sup>9</sup>; entidad cuya función  
fue la promoción e información institucional con  
el objetivo de estimular la actividad turística en  
toda la provincia. En la misma línea y al amparo  
de esa ley se crea el Consejo Misionero de Turis-  
mo (COMITUR) como órgano consultivo del di-  
rectorio del EMITUR.

En el nivel local se encuentra el Ente Muni-  
cipal de Turismo de Iguazú (EMTURI), que opera  
como oficina de información turística, cuenta  
con fondos del Foro de Profesionales en Turismo  
(Foprotur)<sup>10</sup> y recibe un porcentaje de los ingre-  
sos del Parque Nacional Iguazú. Su gestión fue  
acompañada por un notable incremento de visi-  
tantes en las Cataratas, sin embargo, en 1989 en-  
tró en transición su funcionamiento. Recién hacia  
el 2007, con el cambio de gestión municipal, se  
reactiva su actividad con nuevas perspectivas.

Se generó un gran crecimiento de la actividad  
turística en Puerto Iguazú impulsado por el atrac-

9 Es un ente público-privado de gestión turística radi-  
cado en Puerto Iguazú. Su objetivo principal es promo-  
ver e incrementar el turismo como fuente de ingreso,  
generar empleo y concientizar a la sociedad sobre la  
importancia del turismo como instrumento de genera-  
ción de empleo, mejora en la calidad de vida de los ha-  
bitantes, crecimiento económico y preservación de los  
patrimonios naturales del municipio de Puerto Iguazú.

10 Ley provincial N° 3780



tivo Cataratas y por la inserción de Argentina en el mercado turístico internacional, estimulado, a su vez, por la creciente inversión pública y privada y por una agresiva política nacional de internacionalización de los mercados, entre los que se encontraba el turismo, lo cual hizo sinergia con el creciente turismo alternativo.

Así, en este proceso, pese a que la Convertibilidad<sup>11</sup> generaba un tipo de cambio fijo que no favorecía a esta actividad, se observa un sostenido crecimiento.

Con este contexto, en 2001, el Gobierno de la Provincia, a través de la Secretaría de Turismo, puso en marcha el Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de Misiones (PEDTM), confeccionado por la consultora CONSULTUR (España). En este plan se definen diferentes áreas de desarrollo, entre ellas, Puerto Iguazú. Paralelamente, ese mismo año, el Gobierno Provincial puso en marcha el Plan Operativo de Desarrollo Turístico con el objetivo de fomentar la actividad turística a partir de la utilización de sus ventajas y posibilidades, con base en un modelo de desarrollo sostenible, a fin de garantizar la competitividad del modelo turístico-territorial, situar la utilidad hacia las nuevas tendencias del turismo, potenciar las identidades locales y configurar una gestión global e integradora.

Con la crisis del 2001, el país terminó con la paridad cambiaria y generó una importante devaluación del peso, se reformuló el perfil de la demanda del turismo, ya que se incrementó la internacional y se incorporó la nacional.

A partir del 2003, en consonancia con el impulso del turismo, se crea la Cámara de Turismo de Misiones (Catumi)<sup>12</sup> que tiende a fortalecer el entramado de actores locales, a generar un espacio paralelo a la existente Cámara de Turismo de

Puerto Iguazú, aunque en las encuestas no se observa un trabajo articulado entre ambas.

Cabe destacar que en el (PEDTM) plantea la necesidad de crear el Concejo Misionero de Turismo-CMT, que estaría encabezado por el Secretario de Turismo de la provincia y contaría con un representante de cada uno de los organismos públicos provinciales y de cada municipio relacionados con la actividad, un delegado del sector privado empresarial y de entidades sociales de los trabajadores del sector. Pero a lo largo del trabajo de investigación no se encontró evidencia del funcionamiento de dicho Concejo.

A partir del 2005, como consecuencia de las medidas de políticas nacionales impartidas para el sector turístico orientadas al tipo de integración, equidad, sustentabilidad y calidad, se busca renovar el contexto con el que se había abordado al sector durante las últimas décadas. Las medidas de políticas que incluyen este nuevo contexto de integración y equidad se asientan en las voluntades políticas.

En agosto del 2007, se termina el documento final del Plan de Competitividad Turística del Corredor Iguazú Misiones (PCTCIM), en el que claramente:

*“[...] el modelo de desarrollo turístico propuesto debe reconocerse y asumirse como una actividad estratégica para la generación de riqueza y oportunidades de mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores del Corredor Iguazú-Misiones. El turismo debe contribuir no solamente a convertir al CIM en un espacio turístico desde todo punto de vista, sino además, y principalmente, a generar un auténtico proceso de revalorización de los recursos naturales y culturales, a generar cultura turística y a fomentar y fortalecer el sentimiento de identidad de la sociedad misionera respecto de su acervo natural y sociocultural, aprovechando los beneficios actuales y futuros que su explotación responsable genera”. (Plan de Competitividad Turística del Corredor Iguazú, 2007).*

Hacia fines del 2009, se comenzaba a generar la idea de desarrollo a través de otra iniciativa.

11 Durante la presidencia de Carlos Menem y con la iniciativa del, por entonces, Ministro de Economía Domingo Cavallo, se sancionó en marzo de 1991 la Ley de Convertibilidad del Austral (Ley N° 23.928); estuvo vigente durante once años.

12 Creada en agosto de 2003, es una “asociación civil sin fines de lucro”, que agrupa empresas misioneras del sector turístico, profesionales, instituciones, municipios y otras entidades civiles, cooperativas y personas físicas.

Así, en la capital<sup>13</sup> de la provincia, la consolidación del denominado “Plan Estratégico Posadas 2022” ratifica la notable actividad turística en la ciudad en el marco de un aumento sostenido del afluente de turistas hacia el destino “Misiones”. La consolidación sistemática para el sector a nivel nacional junto con los lineamientos de “calidad” y “sostenibilidad” proclamados por las distintas esferas gubernamentales de turismo le dan una nueva orientación al sector turístico. De esta manera, ganaron protagonismo varios destinos turísticos de la provincia, entre ellos: Puerto Iguazú, Mocolón, San Ignacio y Santa Ana.

Finalmente, en este breve recorrido se puede justificar el crecimiento del turismo en las agendas tanto del Gobierno Provincial como local. Lo que originó la creación de distintas iniciativas como el “plan de las 600 hectáreas”, organismos, planes y proyectos que involucran a diferentes sectores, principalmente, a organizaciones empresariales.

## La dimensión económica

En Puerto Iguazú, desde el punto de vista económico-local, existen dos ejes claramente demarcados. Por un lado, una fuerte inversión extralocal, principalmente en las 600 hectáreas; y por el otro, un débil entramado de pequeñas y medianas empresas.

El primero se destaca por la inversión conformada por grandes emprendimientos internacionales. Se trata, en su mayoría, de inversiones extralocales y, en menor medida, de inversiones de empresarios nacionales que se radicaron en la ciudad. Asimismo, dentro del área del Parque Nacional se realizan actividades turísticas (trenes, gastronomía, circuitos) que desde el año 1995 (por 99 años) fue concesionada a la empresa Carlos E.

Enriquez S.A. y OTROS U.T.E<sup>14</sup> (formada por capitales provinciales), a la cadena del Hotel Sheraton y otros prestadores de servicios de turismo de naturaleza que ofrecen excursiones (en gomones y embarcaciones). La UTE<sup>15</sup> logró la concesión de la construcción, conservación, administración y explotación de las obras e instalaciones de infraestructura para la atención de los visitantes al área de Cataratas, Parque Nacional Iguazú, lo cual monopolizó el servicio turístico en el Parque Nacional. El hotel construido en 1974, que fue concesionado en el año 2000 a la cadena Sheraton, es el único hotel en el Parque. Lo cual requirió, desde el año 1987, elaborar un Plan de Manejo del Parque Nacional Iguazú entre la Administración de Parques Nacionales (APN) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

En el segundo eje, se advierte que la mayoría de las empresas de los distintos sectores dedicadas al servicio del turismo local no encuentra su nicho de mercado. Por ello, si bien se observa un entramado de pequeños hoteles familiares en la ciudad de Puerto Iguazú, los mismos poseen baja competitividad por razones de calidad, que expresan desde problemas de atención a los pasajeros, en muchas ocasiones debido a la baja calificación de su personal, hasta la carencia de recursos necesarios para la atención de los huéspedes, que van desde la falta de agua, de electricidad o la inexistente conexión a internet.

El sector hotelero de Puerto Iguazú cuenta con una importante presencia de empresas familiares cuyos puestos jerárquicos no son ocupados por profesionales. En el sector se registra la falta de actitud emprendedora y falencias en la formación, lo que genera problemas de calidad en el servicio. Esta situación impacta en el mercado de trabajo, el cual muestra un escenario complejo. Por un lado, las empresas locales son generalmente emprendimientos chicos de tipo familiar con una estructura organizacional pequeña, lo cual no estimula la incorporación de personal capacitado.

13 Posadas ofrece un horizonte de grandes potencialidades de desarrollo del turismo como elemento socioeconómico de importancia para toda la provincia en su conjunto, según la actual promulgación de la Carta Orgánica Municipal 2010-2040.

14 Es un acrónimo utilizado para la Unión Temporal de Empresas.

15 Mediante Expediente N° 65/95

Por otro, los puestos jerárquicos de las grandes cadenas hoteleras instaladas en las 600 hectáreas de Puerto Iguazú son generalmente ocupados por profesionales extranjeros. De la misma manera, encontramos que los puestos medios y bajos son destinados a mano de obra local.<sup>16</sup>

Una mirada sobre las agencias de turismo receptivo<sup>17</sup> permite señalar que la mayoría se encuentran dirigidas por graduados universitarios, éste es un dato importante ya que muestra un incipiente proceso de profesionalización del sector.

La mayoría de los empresarios de las agencias de viajes de Puerto Iguazú sostiene que su papel es simplemente el de operador de las agencias de Buenos Aires, quienes venden los paquetes tradicionales o estándares con un promedio de tres noches. Es decir, en términos de Marina Niding estaríamos ante una organización vertical en la que los visitantes operan con paquetes cerrados. Entonces, de modo contrario a lo que la autora sostiene:

“[...] cuando se suponía que el turismo había dominado el juego de la gran escala, de la integración horizontal y vertical de las actividades y de los procesos turísticos, se observa el progresivo desinterés de la demanda por los productos envasados (paquetes turísticos predeterminados y estandarizados) que ponen en crisis no sólo a las empresas sino a las mismas localidades turísticas”. (Niding, 2001:108).

De esta manera, se observa una diferencia sustancial entre los operadores locales de Iguazú y los del resto de la provincia. Los primeros no ofrecen ni tercerizan otros destinos turísticos de la provincia (ruinas de Santa Ana, los saltos del Moconá, Hito Tres Fronteras, Posadas o Esteros del Iberá en Corrientes, entre otros). Esto se debe a la idea de un turismo masivo y no a un turismo selectivo.

Al contrario de lo que ocurre en Iguazú, los operadores del resto de la provincia muestran inquietud en trabajar de forma más articulada,

diversificada, personalizada y selectiva. Características que llevan a otro tipo de segmento que realiza un turismo alternativo destinado a una demanda de alto ingreso. De este modo, la oferta se divide en los espacios planteados: el primero apunta a un turismo masivo y de ingresos medios, y el segundo persigue un estatus mucho más selecto y de un mayor poder adquisitivo.

Entonces, gran parte de la competitividad de Iguazú como centro de turismo internacional está en manos de los operadores receptivos de Buenos Aires, o bien de los operadores extranjeros que trabajan con las grandes cadenas hoteleras ubicadas en las 600 hectáreas que, como ya se explicó, no tienen incentivo para ampliar esa oferta, ya que son ellos quienes arman los paquetes turísticos tradicionales, y no hacia otros destinos y productos alternativos.

Por otra parte, no encuentran la necesidad de diversificar o ampliar el abanico de productos o servicios porque se espera que se sostenga el crecimiento de la demanda. En efecto, se espera consolidar el perfil turístico sustentado en el atractivo de las Cataratas y promover el arribo de una mayor cantidad de turistas para incrementar el consumo. De esta forma, el emprendimiento de las 600 hectáreas se imbrica sin inconvenientes en esta perspectiva.

Como señala Beatriz Rivero:

“Iguazú que podría actuar como catalizador e irradiar el dinamismo hacia el resto del territorio provincial introduciendo las opciones del turismo alternativo opera casi exclusivamente en la frontera trinacional (Parque Iguazú argentino y brasileño). Muy pocas empresas son las que deciden extender su acción hacia las Misiones Jesuíticas (sur de la provincia) o los Saltos del Moconá (zona este). Por lo tanto, el turismo alternativo (TA) se maneja con volúmenes de turistas más bien individuales que viajan por cuenta propia o de pequeños grupos que buscan personalización en los servicios que contratan, aunque se dirijan a destinos tradicionales (Cataratas y San Ignacio) pero utilizando servicios de TA como opcionales”. (Rivero, 2012:117).

16 Información recabada en las encuestas realizadas.

17 Información brindada por la Asociación Misionera de Agencias de Turismo (AMAT) que nuclea los centros las agencias.



## La dimensión territorial y sociocultural

En cuanto a la dimensión territorial, un problema fundamental se advierte en la cuestión urbanística ya que la ciudad creció sin planificación y en forma desmedida (crecimiento impulsado por la radicación de personas en búsqueda de empleo). Esto genera problemas urbanos de segregación espacial, deficientes servicios públicos y especulación inmobiliaria, que no sólo caracterizan a Puerto Iguazú.

Un punto a destacar se relaciona a la política de regulación ambiental que se encuentra en el Plan Maestro para el Desarrollo Turístico de Puerto Iguazú (PMDTPI), la cual toma todos los recaudos necesarios en cuanto a las normas y cuidados del medioambiente. En este sentido, se observa que efectivamente se la aplica en las construcciones realizadas hasta el momento dentro de las 600 hectáreas, pero no en el resto de la ciudad.

Entre los principales aspectos observados desde la perspectiva cultural, se manifiesta un escaso sentido de pertenencia al territorio ocasionado por el gran componente de población que proviene de la migración de otras provincias lo que genera un escaso compromiso con el desarrollo local<sup>18</sup>. De esta manera, la falta de sentido de pertenencia conspira contra la sustentabilidad social de Puerto Iguazú en la medida en que impacta negativamente en la sociedad, a la vez que genera problemas en la constitución de la identidad cultural con la ciudad. En este aspecto no se han encontrado políticas orientadas a reforzar el sentido de pertenencia local y ciudadana que alienten a contrarrestar esta situación territorial. Esta condición de no pertenencia está en oposición con el compromiso en el desarrollo local, en tanto contribuye a la conformación de una identidad local.

Sin embargo, se observa una escasa iniciativa por parte de los iguazuenses para introducir innovación que amplíe e integre los atractivos y recur-

sos del turismo alternativo. Así, las expectativas de los actores del sector se centran en la expansión de la masividad más que en el desarrollo de estrategias innovadoras o de calidad.

En lo que se refiere a la dimensión social, lo central es la problemática del empleo como una forma de analizar el impacto que el turismo tiene para el desarrollo local. Se advierte que, por un lado, se presenta un problema en la distribución de los puestos de trabajo. Los puestos medios-altos, como ya se dijo, generalmente quedan en manos de personas que no pertenecen a la ciudad sino que provienen del exterior y, en muchas ocasiones, de los países de las casas matrices de las grandes cadenas hoteleras, situación que se agudiza en las 600 hectáreas. Los puestos medios o bajos son ocupados por la población local. Por otro lado, el empleo local se caracteriza por una gran presencia de trabajos temporarios que carecen de seguridad social, incluso aquéllos sin registrar, donde muchas veces la mayoría son mujeres que perciben una menor remuneración. Se trata de puestos de mucamas y servicios de lavandería para las mujeres, y de choferes, jardineros y peones para la construcción, en el caso de los hombres.<sup>19</sup>

En este contexto se le da un papel importante a la capacitación profesional a través de universidades e institutos terciarios. Si bien la Cámara de Turismo creó el Instituto Tecnológico de Capacitación de Iguazú (ITEC), con el objetivo de revertir esta situación mediante cursos de capacitación destinados al sector turístico, no pudo alterar ese escenario que aún perdura.

En síntesis, se divisa una sociedad con problemas de identidad, escaso impulso hacia la innovación y con una estructura de empleo que no genera el impacto positivo que se espera de la actividad turística.

## El modelo de desarrollo

A partir de los elementos expuestos, se puede plantear que el “plan de las 600 hectáreas” en la ciudad de Puerto Iguazú se caracteriza por poseer

<sup>18</sup> Este aspecto surgió sistemáticamente en las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación.

<sup>19</sup> Información obtenida de las entrevistas realizadas a los empleados de los distintos hoteles.

un predominio económico, social y cultural de capital trasnacional en la oferta de servicios, que la fuerza de trabajo local participa como mano de obra no calificada y que existe una expropiación de los espacios turísticos. En términos de la tipología mencionada por Cordero, podemos calificar nuestro estudio de caso en el modelo A o de enclave.

En efecto, por un lado, a partir de su estratégica ubicación en torno a las cataratas del mismo nombre, se conformó un sistema económico ligado a este recurso turístico en el que las pymes se caracterizan por su debilidad y problemas de calidad. El entramado de empresas no tiene una dinámica económica solvente que genere puestos de empleos relevantes y de calidad para ser considerado un motor de desarrollo, sino que sirve como base para sostener un sector de la actividad económica. Las principales razones encontradas en el territorio son el escaso espíritu emprendedor y la falta de pertenencia territorial; sumado a la concentración de capital extralocal. Por otro lado, la explotación de las cataratas está generando un perfil que puede ser enmarcado en los denominados “enclaves turísticos”. En este caso, la “economía de enclave” no se integra con el contexto de la economía local o del territorio y, muchas veces, sus efectos pueden presentarse como externalidades negativas.

Precisamente, en el Megaproyecto de las 600 hectáreas se puede mencionar que se produce el efecto llamado “crowding-out” o “efecto desplazamiento” que causa daño al resto de la economía porque el enclave adquiere mano de obra barata (construcción, mucamas, servicio de limpieza, choferes, etc.), encareciendo otros bienes y distorsionando el mercado laboral local. De lo anterior se desprende que el megaproyecto no garantiza el desarrollo local.

Efectivamente, no se percibe desarrollo en la ciudad de Puerto Iguazú sino sólo un impacto exógeno ya que la principal inversión, los principales capitales, las ideas y los puestos de trabajos jerárquicos son extralocales. Es un *shock* desde afuera y desde arriba, hacia adentro y hacia abajo.

Además, para consolidar esta perspectiva se puede concluir que el proyecto que se está implementando es millonario, se realiza en medio de la selva misionera, y seguramente aportará un gran

crecimiento económico al sector turístico, lo cual se verá reflejado en el aumento del PBI y en las cuentas nacionales, aunque ese crecimiento no se traducirá en desarrollo local; en oposición a la idea encontrada como desarrollo en los distintos planes expuestos en los diversos discursos políticos.

Este crecimiento puede ser considerado un enclave porque impacta en cuestiones culturales como en la comunidad indígena que vive en el lugar, la cual es excluida de los beneficios que puede generar el proyecto de las 600 hectáreas. A su vez, el sistema político provincial y local es funcional a este modelo en la medida en que estimula los negocios que éste genera. Asimismo, la ciudad de Puerto Iguazú crece en nombre del turismo, pero ese crecimiento no se traduce en desarrollo local. Lo que hace pensar en cómo el sector turístico puede transformarse en una externalidad negativa, que no sólo no derrama puestos de trabajo de calidad, sino que además provoca un impacto ambiental y cultural desfavorable para los habitantes.

## Reflexiones finales

Una conclusión a la que se ha abordado pone de manifiesto que muchas veces la forma de concebir el “desarrollo” y su implementación es a través del discurso político. En efecto, en la medida en que el concepto de desarrollo resulte amplio, se puede encontrar que, detrás de un discurso en torno a éste, se encuentra una estrategia de desarrollo exógeno que genera crecimiento económico, pero no desarrollo en los términos aquí expuestos. A su vez, en muchos casos, como el que se analizó<sup>20</sup>, la estrategia de desarrollo se encuentra imbricada y/o disimulada con intereses particulares de tipo económico y empresarial en la élite gobernante. En estos casos, los intereses individuales se imponen sobre miradas o lógicas cooperativas y sociales, priorizando las necesidades individuales antes que las colectivas. Por otro lado, no se produce un proceso de desarrollo económico local donde no se

20 En este caso, si bien no se han encontrado datos que respalden fehacientemente esta relación, existen indicios suficientes recabados en las entrevistas y otras fuentes de información para sostener que esta relación es una hipótesis plausible a confirmar.

halla un sistema de acuerdos colaborativos entre actores públicos y privados sino que se traduce en un proceso que se impulsa por la lógica política que es parte del sector privado empresarial turístico, el cual cuenta con el respaldo gubernamental y legal para realizarlo. Dicho proceso estimula la economía en el sector, aprovecha los recursos y ventajas competitivas de la ciudad pero no se encuentra representado en la creación de empleo ni en el bienestar de la población.

El proyecto de las 600 hectáreas constituye un ejemplo de crecimiento económico con estrategias exógenas ya que los esfuerzos para promover y alentarlo se produjeron por una fuerte impronta de la política provincial vinculada con las empresas de las grandes cadenas hoteleras internacionales. Es decir, el impacto de la inversión extralocal en el corto plazo no produce desarrollo en el territorio, y en el largo plazo dependerá de que el crecimiento económico de ese enclave se traduzca en desarrollo local. Para ello, el desempeño macroeconómico debe garantizar estabilidad y crecimiento, además del respaldo jurídico e institucional en el cual el sector público debe fortalecer su rol relevante a través de políticas públicas orientadas hacia ese fin.

A su vez, luego de 20 años de explotación turística del atractivo Cataratas, en la ciudad de Puerto Iguazú no se ha producido desarrollo local porque no se cuenta con un entramado socioeconómico consistente. En efecto, su red de empresas y comercios es muy débil y con el transcurso del tiempo no presenta mejoras. De esta manera, además de no desarrollarse, se suma el impacto exógeno del proyecto de las 600 hectáreas que se orienta hacia otra dirección. Con este artículo se está en condiciones de señalar que el *shock* exógeno de ese proyecto produce crecimiento económico en el sector turístico, pero éste no se convierte en desarrollo local ya que no presenta las condiciones antes mencionadas que demanda. Esto es, particularmente, empleo de calidad, mejoras en el bienestar de la sociedad y un fortalecimiento de entramado de pymes y comercios.

## Anexo Metodológico

### Entrevistas realizadas a agentes claves de las siguientes instituciones

- Ministerio de Turismo de la Provincia de Misiones, Argentina.
- Subsecretaría de Capacitación y Control de Calidad de la Provincia de Misiones, Argentina.
- Subsecretaría de Marketing y Promoción Turística de la Provincia de Misiones, Argentina.
- Subsecretaría de Ecoturismo y Promoción de Actividades Económicas Ambientales Sustentables de la Provincia de Misiones, Argentina.
- Subsecretaría de Industria, Economía, Geología y Minería de la Provincia de Misiones, Argentina.
- Subsecretaría de Desarrollo Forestal de la Provincia de Misiones, Argentina.
- Subsecretaría de Empleo de la Provincia de Misiones, Argentina.
- Subsecretaría de Capacitación y promoción de empleo de la Provincia de Misiones, Argentina.
- Subsecretaría de Planeamiento Estratégico de la Provincia de Misiones, Argentina.
- Subsecretaría de Promoción del Desarrollo de la Provincia de Misiones, Argentina.
- Universidad Nacional de Misiones.
- EMTURI Ente Municipal de Turismo.
- Fundación Vida Silvestre de la Provincia de Misiones, Argentina.
- AGUIATI Asociación de Guías de Turismo de Iguazú.
- Colegio de Profesionales de la Provincia de Misiones, Argentina.
- AMHBRA Asociación Misionera de Hoteles Bares Restaurantes y Afines.
- Asociación Misionera de Agencias de Turismo (AMAT).
- Instituto Tecnológico de Capacitación de Iguazú (ITEC).
- Municipalidad de Puerto Iguazú.
- Dirección de Turismo de Puerto Iguazú.
- Cámara de Turismo de Puerto Iguazú.



- Agencias de Viaje: Caracol Internacional - Turismo Dick - Gatti Tour - Aguas Grandes Turismo. Cuenca del Plata - Galileo Travel - IGR Viajes y Turismo.
- Parque Nacional Iguazú.
- Docentes, trabajadores de distintas ramas y sectores, comerciantes, guardaparques, guías de turismo, representantes de distintos movimientos sociales y gremios, prensa.

## Guía de preguntas

- 1- ¿Cuáles son las políticas impartidas desde los tres estratos de gobierno, Nacional, Provincial y Municipal?
- 2- ¿Cómo funciona la articulación entre los tres?
- 3- ¿Cómo es la comunicación en la relación de estas políticas?
- 4- Si tuviese que definir el perfil turístico de la provincia de Misiones y de Puerto Iguazú. ¿Cómo lo haría? ¿Cómo se ven? ¿Cuáles son las características y objetivos?
- 5- ¿Qué opina del Plan Estratégico de Turismo para Misiones?
- 6- ¿A qué tipo de turismo apuntan?
- 7- ¿Buscan consolidar el turismo internacional? ¿Cómo y cuáles son los medios y objetivos?
- 8- ¿Tienen una estrategia para inferir en el desarrollo?
- 9- ¿Cómo derrama a otros sectores?
- 10- ¿Cómo se articula el sector público con el privado?
- 11- ¿Cuáles son los organismos y cómo funcionan?
- 12- ¿Cómo incrementaron el turismo como fuente de Ingreso?
- 13- ¿Cuáles son esas fuentes?
- 14- ¿Generó empleo? ¿Qué tipo de empleo? ¿Dónde?
- 15- ¿Cuáles son puestos de empleo?
- 16- ¿Creció el entramado de pymes?
- 17- ¿Mejóro la calidad de vida?
- 18- ¿Cuáles son las variables que así lo indican o no?
- 19- ¿Se ha generado migración interna o externa a Puerto Iguazú?
- 20- ¿Qué implicancia tuvo el proyecto de las 600ha en el territorio?
- 21- ¿De dónde son los capitales invertidos?

22- ¿Cómo y a quien se otorgaron las concesiones del parque?

23- ¿Qué es el turismo y cómo impacta en el desarrollo local?

24- ¿Qué existe en Iguazú crecimiento económico y/o desarrollo local?

## Referencias Bibliográficas

ALBURQUERQUE, F. (2004): El enfoque del desarrollo económico local. Cuaderno de capacitación No. 1, Serie Desarrollo Local y Empleabilidad. Programa AREA-OIT en Argentina Italia Lavoro, Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo.

ARROYO, D. (2003): "Los ejes centrales del desarrollo local en Argentina". En Jefatura de Gabinete de Ministros: Desarrollo Local. JGM, Buenos Aires.

BOISIER, S. (1988): "Las regiones como espacios socialmente construidos". Revista de la CEPAL N° 35, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago de Chile. Pp39-54.

----- (1997): "El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial". Revista EURE Vol. XXIII, N° 69, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile. Pp 7-29.

BRESSAN, J.; LOPEZ,S.; ZILOCCHI, G. (2009): "La cuestión del desarrollo local". Revista Administración Pública y Sociedad N° 16, IIFAP, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba. Pp 349-376.

CORDERO, A. (2003): "El turismo y la dependencia latinoamericana". Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe Nro. 6, FLACSO, UNESCO, Nueva Sociedad, Caracas. Pp. 104-111.

----- (2006): Nuevos ejes de acumulación y naturaleza. El caso del turismo. Buenos Aires, CLACSO.

LLORENS, J. (2002): Estudio de casos de



desarrollo económico local en América Latina. Washington D.C., BID.

MADOERY, O (2006): "Conceptos básicos del desarrollo local". Revista dlocal N° 1, Centro de Estudios, Desarrollo y Territorio, Universidad de San Martín, Buenos Aires.

NIDING, M. (2001): "Turismo sostenible, comunidad local y competencias para el desarrollo". En LEBIAN AVELLAN, A. (coord.): Turismo cultural y desarrollo sostenible. Análisis de áreas patrimoniales. Universidad de Murcia, Murcia. Pp. 101-127.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (1998): Introducción al turismo. Madrid, OMT.

----- (2002): El turismo en la era de las alianzas, fusiones y adquisiciones. Madrid, OMT.

RIVERO, B. (2012): Instrumentos y política turística para el Desarrollo local en Misiones, Argentina. Tesis de Maestría en Desarrollo local, Universidad Nacional de San Martín. Sin editar.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. y MADOERY, O. (2001): Transformaciones Globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local. Rosario, Homo Sapiens.

VILLAR, A. y WALLINGRE, N. (2009): Desarrollo y gestión de destinos turísticos. Políticas y estrategias. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, Colección Textos y Lecturas en Ciencias Sociales.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1988): Desarrollo Local. Una Estrategia de Creación de Empleo. Madrid, Pirámide.

VILLAR, A. (2008): "Turismo y desarrollo local". Apuntes del curso Políticas de turismo y desarrollo local. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.

WALLINGRE, N. (2007): "Limitaciones o beneficios del desarrollo local en el turismo". Tiempo de Gestión N°3, Revista Académica de la Facultad de Ciencias de la Gestión, Universidad Autónoma de Entre Ríos. Pp 11-20.

WALLINGRE, N. (2013): "Análisis del desarrollo de un destino turístico emergente: el caso de la ciudad de Paso de la Patria, provincia de Corrientes, Argentina". Tiempo de Gestión N° 16, Revista Académica de la Facultad de Ciencias de

la Gestión, Universidad Autónoma de Entre Ríos. Pp 9-36.

## Documentos consultados

Plan de Competitividad Turística del Corredor Iguazú Misiones (2007). Documento Final, Tomo II Estrategia y Plan de Acción.

Plan Federal estratégico de turismo sustentable (2011). Buenos Aires, Ministerio de Turismo de la Nación.

Plan Maestro para el Desarrollo Turístico de Puerto Iguazú, y Plan Integral de las 600 hectáreas (2004). DECRETO N° 1628/04. Puerto Iguazú, Misiones, Argentina. Disponible en: <[http://www.misiones.gov.ar/PlanEstrategico/Turismo/600/Plan\\_Maestro.htm](http://www.misiones.gov.ar/PlanEstrategico/Turismo/600/Plan_Maestro.htm)>. [Consultado 22/5/2012].

