

Instrumentos de Política turística en Misiones. Planes, programas y proyectos¹

Angela Beatriz Rivero²

Introducción:

El presente artículo presenta brevemente los principales instrumentos de la política turística en la Provincia de Misiones a la luz de los planes, programas y proyectos considerados más relevantes. Los mismos han sido temas de las tesis realizadas: “Ideas de la política turística argentina 1960 2008. Mercado, desarrollo e inclusión” realizada para obtener el título de Dr. En Ciencias Sociales, FLACSO, 2017 y “Política turística para el desarrollo local en Misiones, Argentina para un desarrollo local, integral y sostenible” para obtener el título de Magister en desarrollo local. UNSAM, 2012.

Desde la ciencia política se acepta en general que es a partir de las necesidades y problemas de la sociedad que el Estado de bienestar se ha ocupado de generar aparatos para resolverlos a través de instituciones, especialistas y presupuestos. En relación con eso, los instrumentos y medidas marcan distintas esferas de actuación relacionadas a las políticas públicas, Villar destaca citando a García Delgado (2007) la necesidad de contemplar el proceso previo. Como síntesis propone que las políticas públicas:

...son parte de un proceso permanente de toma de decisiones que generan acciones (u omisiones) que conducen a la definición de un problema y al intento de resolverlo, en donde la autoridad gubernamental es el actor central pero no es el único actor activo, puesto que se mueve en interdependencia con otros. (2009:55)

¹ El presente artículo es parte del Libro: “ El turismo en Misiones. Una primera aproximación al tema de los interdisciplinario” Compiladoras Dieckow, Liliana y Lansse, Elvira. 2019, 1ra edición compendiada. Imprenta Creativa.

² Lic. En Turismo (UNaM) Master en Gestión pública del turismo. (UNIA) Magister en desarrollo local. (UNSAM) Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO) Investigadora cat. 1. Profesora de grado y posgrado de Planificación turística. Investigadora sobre turismo patrimonial. Directora de planes, proyectos, equipos de investigación y Tesistas. E-mail: bearivero.b@gmail.com

A su vez Velazco destaca que, aunque para los politólogos las políticas tienen siempre un factor detonador que suele calificarse de problema en el caso del turismo es diferente ya que los gobiernos intervienen en él cuando el fenómeno es percibido como un espacio de oportunidad; aunque más tarde aparezca el conflicto, como en cualquier espacio de acción colectiva. En un sentido amplio Velazco define la política turística como

el conjunto articulado y coherente de decisiones y actuaciones que llevan a cabo los gobiernos en el ámbito territorial de su competencia, con la intención de alcanzar unos objetivos determinados, en relación con los hechos de distinta naturaleza que genera el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos” (Velasco 2004 en: Díaz 2007:27)

Hay que aclarar que a pesar de que muchos gobiernos afirman tener una política turística, esto no siempre es así. Se suele confundir con plataformas de gobiernos o decisiones aisladas muchas veces acciones promocionales. Para que constituya una política turística, deben ser acciones articuladas por una idea sobre el turismo, sus metas y el rol asignado en la sociedad y en la economía, a lo que se debe sumar como elemento imprescindible una asignación presupuestaria concreta.

A los efectos de ordenar la diversidad de actuaciones e iniciativas en materia de políticas turísticas se han catalogado como categorías ideales los denominados instrumentos. Velasco (2004, 2007, 2011) propone agruparlos en seis categorías diferenciadas respondiendo a la naturaleza, objetivos y carácter que los distingue entre ellos. Así se pueden agrupar en instrumentos organizativos, programáticos, normativos o de ordenación del sector, financieros, de investigación y prospectiva e instrumentos de comunicación. En esas categorías los encuadraremos para el caso de Misiones.

Los instrumentos de Política Turística en Misiones

En cuanto a los instrumentos organizativos, o sea la trama institucional que sostiene la política pública en la provincia de Misiones el organismo de mayor jerarquía ha sido el Ministerio de turismo desde en 2010, creado con el objeto de “asistir al Gobernador en la formulación y ejecución de políticas provinciales en

materia turística; elaborar y/o ejecutar planes, programas y actividades turísticas; entender en todo lo referente al estudio y desarrollo del turismo como factor económico”³

Los instrumentos normativos son las leyes y normas que se elaboran para el turismo y están ligados al rol del Estado como regulador de los aspectos sustantivos. Como marco general conviene citar la Ley Nacional de Turismo N° 25.997. (Sancionada el 16 de diciembre de 2004, promulgada el 5 de enero de 2005 y publicada en el Boletín Oficial el 7 de enero de 2005). República Argentina, Ministerio de Turismo de la Nación (2005) y las leyes de Agencia de viajes 18829 y la Ley de alojamiento hotelera 18.828 y su decreto reglamentario, que si bien están desactualizadas siguen siendo las más

Los instrumentos financieros son diferentes tipos de incentivos económicos que consisten en recursos directos que van al sector, ya sea a la iniciativa privada, o fondos asignados al cumplimiento de un plan o un programa ligados a los objetivos generales de la política turística. Estos pueden ser créditos, fondos reembolsables, subsidios u otras medidas de raíz económica. En la esfera pública podemos mencionar la inversión del Estado Nacional para la mejora de la conectividad y otros aspectos estructurales. En Misiones para la ejecución de obras específicas y necesarias se han implementado distintas líneas como el crédito del Banco Interamericano de Desarrollo BID – 1648 que se obtuvo en el año 2005, denominado Programa Mejora de la Competitividad en el Sector Turismo, El monto total del Programa ascendió a 56 millones de dólares: 33 millones financiados por el BID y 23 millones aportados por el Estado nacional que constituyó el primer aporte específico para tal fin. Este préstamo es consistente con el objetivo estratégico del Plan Federal Estratégico de Turismo Sostenible al apoyar el aprovechamiento ambientalmente adecuado de los atractivos naturales y culturales en dos espacios turísticos prioritarios, el Corredor de los Lagos y el Corredor Iguazú - Misiones. Posteriormente se obtuvo el crédito BID 2606, denominado Programa de Desarrollo de Corredores Turísticos, cuyo monto total asciende a 105 millones de dólares: 80 millones

³ <https://www.eltterritorio.com.ar/sancionaron-la-ley-que-crea-el-nuevo-ministerio-de-turismo-0782586510769336-et> consultado el 12 de abril de 2019.

financiados por el BID y 25 millones aportados por el Estado nacional. El mismo buscó optimizar el aprovechamiento de áreas protegidas y destinos ubicados en diversos corredores estratégicos, entre ellos el Corredor Iguazú - Misiones.

Entre los años 2004 /9, el gobierno de la provincia de Misiones incorporó el tema turismo como elegible para las convocatorias de los créditos PROVALOR (programa de agregación de valor a las cadenas productivas) inclusive priorizando los proyectos localizados en áreas que les interesa promover Como la ruta costera del río Uruguay N.º 2 o Parkway. Como resultado de esta iniciativa se desarrollaron un número significativo de emprendimientos turísticos financiados con estos fondos provinciales. La Agencia para el desarrollo Económico de Misiones (ADEMI), fue la entidad designada por el Ejecutivo Provincial para que colabore en la implementación del programa.

El objetivo de la convocatoria fue impulsar, orientar y apoyar todos los emprendimientos productivos que, mediante la utilización de nuevas tecnologías o la innovación en los procesos, materias, y tecnologías existentes, se logre como resultado final una agregación de valor en las cadenas de producción provincial. En 2006 se lanzó el Programa PRO-VALOR II, orientado a las artesanías, hosterías y servicios turísticos

Posteriormente como continuidad de los créditos PROVALOR se lanza una nueva etapa denominada: "*Programa Microcréditos para el Desarrollo Local – MICROCRÉDITO 2008- 09* bajo el concepto de "Concurso de Proyectos", para todos aquellos proyectos que demuestren las mejores condiciones técnicas / económicas y ambientales para su implementación. El financiamiento se realizó a través de los fondos del Consejo Federal de Inversiones, interviniendo la Subsecretaría de Industria, Economía, Minería y Geología dependiente del Ministerio del Agro y la Producción, la Fundación Agencia para el Desarrollo Económico de Misiones (ADEMI) y el Banco Macro. Aunque los créditos no fueron dirigidos específicamente al turismo es un rubro contemplado.

Actualmente se encuentra disponible el fondo de crédito Misiones, con similares características.

Los instrumentos de investigación y prospectiva son los que propenden a la consolidación del campo de conocimiento sobre el turismo y a la mejora e

incremento de y la I+D+I. Apuntan a mejorar la formación y la información disponible. Como ejemplo puede mencionarse el Sistema de Información y Estadística que mantiene el Ministerio de Turismo de Misiones sobre la demanda y perfil del turista.

Entre los instrumentos de comunicación se encuentran los distintos elementos que utiliza el gobierno para promocionar, concientizar y sensibilizar sobre la importancia del turismo, en general dirigido a las comunidades receptoras que se basa en promocionar los valores del turismo. También pueden mencionarse las diferentes campañas de promoción institucional ya sea para el ámbito nacional como el internacional.

La provincia de Misiones tiene un amplio repertorio en esta materia, entre las más conocidas podemos mencionar durante la década del 80, la campaña de la Empresa Misionera de Turismo (EMITUR) y en el ámbito de la Nación se gestó el plan de promoción turística de la Argentina para el exterior realizado por la consultora española THR que bajo el lema "Argentina el país de los seis continentes" que denominaba a la región noreste "el país de las aguas Grandes" destacando como principal atractivo las cataratas del Iguazú, la extraordinaria abundancia de agua y formas asociadas de vida y las actividades relacionadas con la naturaleza. Aparecen en forma subsidiaria las Ruinas Jesuíticas de San Ignacio. Posteriormente pueden mencionarse varios slogans institucionales en las últimas décadas: "Misiones, Pura vida Natural" o actualmente: "Todos tenemos Misiones".

Como campañas encaradas atípicamente por sectores comerciales en alianza con el sector público y promoviendo la adhesión de las personas mediante el voto se encuentran en 2011 la Campaña New Seven Wonders que posicionó a las Cataratas del Iguazú como nueva maravilla natural y la que recientemente posicionó a la Selva Misionera como nueva maravilla natural de la República Argentina.

Los instrumentos programáticos se refieren a los planes y programas destinados a un espacio territorial específico. Constituyen el punto central de una política turística ya que en ellos se puede expresar el proyecto político de un gobierno

dado. Conlleva la determinación de unos objetivos, la identificación de unos instrumentos para alcanzarlos y los recursos necesarios para su cumplimiento.

Los primeros instrumentos desarrollados en la provincia de Misiones han sido planes y proyectos de desarrollo turístico enfocados desde una perspectiva sectorial. Los más relevantes han sido:

El “Plan global y sectorial de desarrollo turístico de la Provincia de Misiones “(1968) Elaborado por el equipo asesor de planes y proyectos de la Subsecretaría de turismo de la Nación. En él se establecía que el sector de interés turístico estaba estructurado sobre los ejes Río Paraná – Ruta Nacional 12, Serranías centrales – Ruta nacional 14, Ruta Nacional 101 al norte de la provincia y Río Uruguay en la frontera con Brasil. Como focos turísticos se mencionan las Cataratas del Iguazú, las Ruinas de San Ignacio y los saltos del Moconá.

El “Plan de desarrollo turístico del Complejo Cataratas del Iguazú” (1968-1969) Elaborado por el arquitecto José Oliver. Consistió en una propuesta de estructuración del Parque Nacional Iguazú y el ordenamiento urbano de la Ciudad de Puerto Iguazú.

El “Estudio integrado para el desarrollo turístico de la pcia. de Misiones” (1972) Elaborado por la firma italiana Tour Consult 4 . En él se determinó como áreas de mayor potencial a Iguazú, Posadas, San Javier, Saltos del Moconá y la localidad de Bernardo de Irigoyen en la frontera con Brasil. Este fue el proyecto de mayor relevancia por la magnitud de los estudios.

El plan “Desarrollo Turístico del Área Internacional Iguazú – Misiones Jesuíticas” (1978) tenía como objetivo la integración de los tres países para el aprovechamiento de sinergias y recursos comunes. Surge como consecuencia de un convenio tripartito entre Paraguay Brasil y Argentina y con aportes del Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.)

⁴ La firma italiana fue comisionada por el gobierno italiano a quien la OEA había solicitado la asistencia técnica por un pedido de la Secretaría de Turismo de la Nación.

El Plan estratégico de turismo de la provincia de Misiones (2001) bajo el slogan 'Misiones, la aventura de vivir' fue elaborado por la consultora española Consultur y financiado por el gobierno de la provincia de Misiones. En él se proponía principalmente potenciar la Provincia de Misiones como una zona dinámica con un atractivo turístico diferencial y sostenible que se traduzca en la generación de rentas y empleos directos e indirectos, contribuyendo de esta manera a una mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos y a la preservación de su patrimonio natural y cultural. Este plan operativo no fue implantado según lo previsto dada la crisis económica institucional de Argentina.

Entre los instrumentos programáticos más recientes se pueden mencionar:

El Plan De Competitividad Turística Del Corredor Iguazú Misiones, elaborado entre los años 2006/07, que se enmarcó en el Programa de Mejora de la Competitividad del Sector Turismo en Áreas Piloto liderado por la Secretaría de Turismo de la Nación y fue financiado con un crédito BID (1648/OC-AR) ya mencionado. Este programa priorizó dos áreas piloto, la región de los Lagos en el sur argentino y el Corredor Iguazú - Misiones en la provincia de Misiones. El principal objetivo del Plan fue optimizar la estructuración del destino turístico integrado y su promoción efectiva en el mercado nacional e internacional. El trabajo fue desarrollado por las consultoras PLANTA & TRECC con el aporte de un equipo de expertos locales.⁵ El ámbito geográfico objeto del Plan de Competitividad Turística es el Corredor Iguazú – Misiones que comprende un eje principal definido por las localidades de Puerto Iguazú y Posadas, en los extremos norte y sur respectivamente de dicho corredor turístico, tomando como red troncal de articulación a la Ruta Nacional Nº 12. Se destacan en el corredor, además de las cabeceras mencionadas, las localidades de: Candelaria, Santa Ana, Loreto, San Ignacio, Corpus (Región de las Misiones Jesuíticas-guaraníes), Jardín América, Capioví, Puerto Rico, Garuhapé, Caraguatay, Montecarlo, Eldorado (Región de las Flores), Puerto Esperanza, Wanda y Puerto Libertad (Región de las Piedras Preciosas), que cuentan con una importante diversidad de atractivos turísticos naturales y culturales. El mencionado corredor principal, se complementa en la zona sur y centro de la

⁵ Conformado por: Lic. Javier Alvarenga, Luisa Van Dyulen Montijn y Beatriz Rivero.

Provincia y en lo que respecta al turismo cultural de las Misiones Jesuíticas-guaraníes, con las localidades de: San Javier, Concepción de la Sierra y Santa María, ubicadas sobre la recientemente inaugurada Ruta Provincial (Costera) N° 2, la cual permite a su vez la articulación, atravesando el Río Uruguay, con otros pueblos jesuíticos del Estado de Rio Grande do Sul, Brasil. Como soporte logístico de estos atractivos y circuitos complementarios, e incluso de otros ubicados más al norte de la mencionada Ruta Provincial N.º 2 y de la Ruta Nacional N° 14, se cuenta con localidades cabeceras como: Leandro N. Alem y Oberá.

Mapa: Ubicación del Corredor Iguazú- Misiones.



Fuente: informe BID – Programa de Mejora de la Competitividad del Sector Turismo (AR –L1004) Gobierno de la provincia de Misiones. 2007.

El grado de implementación del plan es mínimo, no se observa en la agenda de gestión que se haya realizado la apropiación del plan.

Otro instrumento de ordenación es el Plan de la Ruta parque costera o Parkway, consolidada sobre la ruta provincial N.º 2 y creada por decreto Ley 1373/02. Esta constituye una Región bio geográfica y vial con atractivos turísticos –culturales, enmarcados en una moderna concepción correspondiente a espacios naturales o paisajes protegidos. Es una figura aún no contemplada en la legislación ambiental que se extiende a lo largo de la Ruta Provincial N.º 2, bordeando el río Uruguay, desde la localidad de Azara en el límite con la provincia de Corrientes (arroyo Chimiray) hasta la Reserva de Biosfera Yabotí. Con una extensión de 290,4 Km. y una superficie de 360 mil hectáreas involucrando a 16 municipios y 20 mil parcelas de propiedad privada. El objetivo es conciliar el desarrollo económico con el respeto por el ambiente y el patrimonio cultural a lo largo de la zona costera y diez Km. de ancho hacia los costados de la misma. El Programa de gestión de la Ruta Parque Juan Pablo II, Parkway (Pw.) que tuvo como objetivos elaborar los Lineamientos del Plan de turismo sostenible de la RC2 (Parkway) que contenga una estrategia de desarrollo turístico participativa y fortalecimiento de la oferta de turismo y desarrollar acciones que consoliden las líneas estratégicas, de planificación y de puesta en marcha del Programa identificando políticas y actuaciones prioritarias. Si bien fue realizado, sus propuestas no fueron implementadas.

En el primer caso, el proyecto fue formulado por la necesidad de actualizar la implementación de las políticas estratégicas integrales que promueven el desarrollo de emprendimientos turísticos –culturales - medioambientales en el “Área Iguazú-Cataratas” para acrecentar las actividades económicas, respondiendo a las demandas crecientes de la población 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 de tierras denominada las “600 hectáreas”, en el caso del Parque temático Santa Ana, la obra física consiste en la construcción de una gigantesca cruz dirigida a generar un atractivo para el turismo religioso., complementada con atractivos y actividades ligados a la naturaleza.

Ambos megaproyectos se encuentran en funcionamiento.

A modo de conclusión

Analizando los instrumentos de la política turística provincial mencionados en el artículo vemos que ha existido un esfuerzo importante, sin embargo, los instrumentos son discontinuados, desconectados y poco apropiados por parte de los actores locales. Varios se han concretado formalmente como los créditos PROVALOR (hosterías y servicios) así como inversiones públicas (Crédito BID) en infraestructura e instalaciones que dan apoyatura al turismo.

Se observa que tanto el plan de competitividad Iguazú Misiones, como los proyectos y programas de la cooperación internacional contemplan entre sus propuestas y lineamientos distintas acciones que consolidarían el turismo, sin embargo no se registran avances en la implementación de estas acciones, la apropiación local de los proyectos es escasa (Proyecto Cabureí – JICA) o se diluye la efectividad concreta de las propuestas a la hora de emprender las actividades en forma independiente (Agroturismo en la red de agroturismo financiada por ISCOS o INTA)

Los mega proyectos como el de las 600 hectáreas de Iguazú y el parque temático de Santa Ana podrían ser mejor aprovechados estratégicamente para dinamizar el desarrollo local. Aunque esto requiere un concienzudo seguimiento y la gestión de herramientas de monitoreo para el desarrollo sostenible (contemplando las dimensiones social, económica y ambiental)

Otro elemento fundamental a considerar es la existencia del Sistema provincial de Áreas protegidas que ofrece la posibilidad de contar con recursos naturales protegidos alrededor de los cuales se puede programar la actividad turística abajo criterios de sostenibilidad. Para esto es fundamental desarrollar los planes de manejo⁶ o planes de uso público de dichas áreas para evitar el desarrollo espontáneo del turismo que puede generar impactos ambientales y sociales negativos y articular los esfuerzos de política turística con el plano nacional, ya que es muy escasa la articulación con el Parque Nacional Iguazú, principal destino de la provincia.

En lo económico y social los esfuerzos por generar mayores beneficios en los ámbitos locales son aislados sin que se sistematicen las experiencias. Notable es que ya en el Plan operativo de Turismo Consultur (2001) se planteaba la necesidad de contar con un Observatorio del Turismo que permita monitorear a través de estudios el desempeño de los indicadores del sector.

En síntesis, no se aprecia la promoción sistemática de la cadena de valor a partir del Turismo. Cuestión también propuesta en los planes realizados: Consultur. 2001, Planta & Trecc. 2007, Programa de gestión ruta costera 2. (2006) pero no retomados en el marco del conjunto de políticas del turismo en Misiones.

Bibliografía

BID – 2007. Programa de Mejora de la Competitividad del Sector Turismo (AR – L1004) Gobierno de la provincia de Misiones.

Consultur- Gobierno de la Provincia de Misiones. (2000) Plan Operativo de Turismo de la Provincia de Misiones.

DÍAZ PÉREZ, Flora María. Compiladora (2006) Política Turística: la competitividad y sostenibilidad de los destinos. Tirant lo Blanc. Valencia.

Rivero, Angela Beatriz (2012) Política turística para el desarrollo local en Misiones, Argentina para un desarrollo local, integral y sostenible” Tesis de maestría en desarrollo local. UNSAM. Ined.

⁶ Contemplados en las acciones recomendadas del Plan de competitividad turística del Corredor Iguazú Misiones.2007

Rivero, Angela Beatriz (2017) Ideas y política turística argentina. 1960- 2008. Mercado, Desarrollo e Inclusión. FLACSO Andes. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec:8080/bitstream/10469/13730/2/TFLACSO-2017ABR.pdf>

Velasco González María (2005) ¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004) Política y sociedad.

Villar, Alejandro. (2009) Políticas públicas en Turismo. En: Wallingre, N y Villar Alejandro (Comp.) Desarrollo y gestión de destinos turísticos. Políticas y Estrategias. UNQUI Editorial. 2009.