

Título del trabajo: *Frontera e integración. El turismo como instrumento de integración binacional entre las ciudades de Posadas (Argentina) y Encarnación (Paraguay). Cuatrocientos años de historia compartida y reciente articulación turística.*

**Integrantes**

Dieckow, Liliana María  
Brondani, Nancy Anahi  
Castells, Claudia  
Fiorino, Fernanda Itatí  
Lansse, Elvira Alicia  
Groh, Marcelo  
Maciel, Aldo  
Balustra, Carlos

**Resumen**

Se presentan resultados iniciales del proyecto de investigación “*Diagnóstico del destino turístico Posadas- Encarnación (2015-2017)*” de la UNaM, que tiene como objetivo general analizar la conformación del destino turístico binacional.

Analiza los planes estratégicos vigentes, en elaboración y evalúa el rol turístico- recreativo de ambos municipios y su articulación. Mediante una investigación explicativa causal y cualitativa, se aplican entrevistas a referentes del sector público del turismo y planillas de relevamiento.

Ambas ciudades comparten una misma raíz fundacional ligada a las misiones jesuítico-guaraníes. En 1615 se funda la misión de *Nuestra señora de la Anunciación de Itapúa* (hoy Posadas) que, en 1621 se traslada a la actual Encarnación. La integración temprana se potencia con el puente internacional (1990), el Tratado de Asunción (MERCOSUR 1991), las obras complementarias de Yacyretá (1998) y el tren internacional (2014), que formalizan e incrementan vínculos sociales, económicos y turísticos entre las ciudades.

Estas nuevas dinámicas impulsan la necesidad de organizar el espacio socio económico, se elaboran planes estratégicos en cada ciudad y en 2014 se inicia un inédito Plan Metropolitano para ambas ciudades en un único conglomerado urbano, un destino turístico.

Compatibilizar estrategias, productos y mercados es el desafío que busca generar la sinergia entre Posadas y Encarnación sin perder la identidad nacional y cultural que son sus principales atractivos, a la vez que incorporan nuevos productos y servicios que las están transformando. Encarnación es hoy la principal ciudad balnearia de Paraguay y Posadas busca consolidarse como un polo de servicios turísticos del Nordeste argentino.

**Palabras claves:** Frontera, Integración binacional, Turismo, destinos.

**Introducción**

Se exponen resultados parciales del proyecto de investigación “*Diagnóstico del destino turístico Posadas- Encarnación (2015-2017)*”, Código 16H/416 de la Secretaría de Investigación y Postgrado de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la UNaM.

Los interrogantes que se tratará de dar respuesta son: ¿Cómo se está dando este proceso de turistificación en estas dos ciudades gemelas?, ¿cómo se ejecutan los planes estratégicos?,

¿Cómo está la articulación turística entre ambas ciudades y qué propuestas se pueden plantear para mejorar la articulación de ambos centros en un solo destino turístico binacional?.

Ambas ciudades, durante décadas dependían una de la otra en función del tipo de cambio y asimetrías existentes desde lo social económico y político, pero de una parte a este tiempo se empieza a tener un perfil turístico recreativo compartido, con una integración binacional y un fuerte crecimiento de la actividad especialmente en la ciudad de Encarnación.

Las ciudades de Posadas y Encarnación pueden asimismo ser consideradas ciudades gemelas. Este concepto polisémico se puede aplicar a todo tipo de actividad productiva, en especial al turismo.

Pero más allá de la discusión de si son ciudades gemelas o no, esos “lugares” de recepción o acogida ávidos de atractivos y servicios requeridos por los visitantes, se los denomina **destinos turísticos**.

### **La noción de destino turístico y de planificación estratégica**

Alfredo César Dachary y Stella Arnaiz destacan que *“El turismo, esa compleja actividad que ha ido cambiando acorde al desarrollo general del capitalismo hasta transformarse hoy, en la era de la globalización, en uno de sus pilares económicos e ideológicos requiere ser abordado para su estudio desde múltiples ángulos y diversas disciplinas. Esta actividad se ha transformado en un corto tiempo en una de las más importantes fuentes de riqueza de los países donde se desarrolla que son, en primer lugar, los con mayor desarrollo económico y luego, en los países de la periferia, lo que la ha llevado a ubicarse entre las primeras actividades del mundo en cuanto a inversiones, movimientos financieros y el empleo generado.”* (Dachary y Arnaiz, 2006: 2)

Podríamos decir que un **centro turístico** es un lugar que por sus atractivos particulares, por sus medios de comunicación y equipamiento son objeto de demanda turística.

Las ciudades de Posadas y Encarnación pueden asimismo ser consideradas **ciudades gemelas**. Este concepto polisémico se puede aplicar a todo tipo de actividad productiva, en especial al turismo.

Para el arquitecto Jorge Valencia una ciudad gemela se da cuando una ciudad de un país tiene con otra ciudad de otra provincia u otro país, características similares de nombre, situación, entre otros.

En relación a esta idea, el Intendente de Encarnación (Juan Schmalko) sostiene que *“Posadas y Encarnación tienen que avanzar como ciudades gemelas”* Consideró que será tarea de las administraciones de las dos ciudades, trabajar en el corrimiento de las fronteras. Señaló que Encarnación se convirtió en uno de los principales puntos turísticos de Paraguay, luego de la inauguración de la Costanera y de las playas sobre el río Paraná, pero reconoció que la infraestructura presente todavía no alcanza para atender la demanda que se produce en verano. Ese escenario plantea una oportunidad para Posadas que podría dar alojamiento, comida y esparcimiento a buena parte de los paraguayos que se acercan a Encarnación atraídos por sus playas. (<http://misionesonline.net/2013/04/29/posadas-y-encarnacion-tienen-que-crecer-como-ciudades-gemelas/> 29/04/13)

Más allá de la discusión de si son ciudades gemelas o no, esos “lugares” de recepción o acogida ávidos de atractivos y servicios requeridos por los visitantes, se los denomina **destinos turísticos**.

Las primeras aproximaciones al concepto de destino es el que plantea Jafari *“se refiere al lugar en el que los turistas tienen intención de pasar un tiempo fuera de casa: Esta unidad*

*geográfica que visitan los turistas puede ser un centro independiente, una aldea, un pueblo o una unidad, una región, una isla o un país” (Jafari, Jafar, 2002:178).*

Si lo analizamos desde un enfoque económico, Eduardo Pantano lo define como: *"Un lugar geográfico dotado de atractivos turísticos, con capacidad para producir servicios, equipado con infraestructura adecuada, apto para satisfacer los deseos y necesidades de los turistas". "Debe poseer: Atractivo especial para despertar el deseo de vivir una experiencia a los visitantes” (Pantano, Eduardo; 2007).*

Así, para Enrique Bigné, *“los destinos son combinaciones de productos turísticos, que ofrecen una experiencia integrada a los turistas. Tradicionalmente, los destinos se consideraban como una zona bien definida geográficamente como un país, una isla, o una ciudad. Sin embargo, cada vez más se reconoce que un destino puede ser un concepto percibido, es decir, que pueden interpretarse subjetivamente por parte de los consumidores en función de su itinerario de viaje, formación cultural, motivo de visita, nivel de educación y experiencia previa.” (Bigné, E.; 2000:30)*

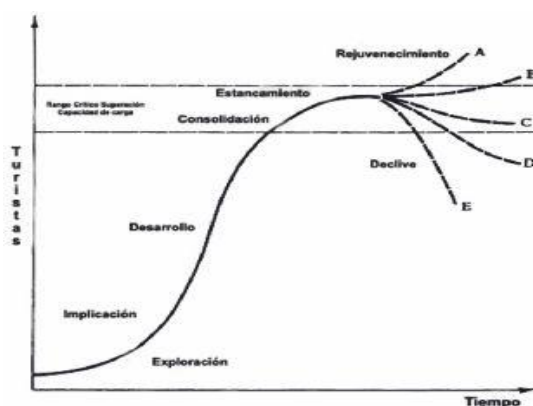
Para Oreja (2000) existen dos factores al considerar el concepto de destino turístico: el ámbito espacial y su percepción como soporte de productos turísticos. Destaca asimismo su naturaleza multidimensional al señalar que los mismos engloban numerosas dimensiones del entorno, industria, tecnologías, estrategias, estructuras, ideologías, individuos, procesos, prácticas, creencias y resultados. (Oreja in Parra López, E.; 2006:62)

Por su parte, para Camisón (1998) el destino es un espacio en el que confluyen agentes, iniciativas y experiencias que acaban moldeando un lugar como atractivo para la demanda turística. Este destino está compuesto por una red de empresas especializadas en diferentes parcelas de satisfacción del ocio, a partir de las cuales toma entidad un espacio como ámbito capaz de suministrar uno o más productos turísticos. (Camisón in Parra López, E.; 2006:62)

El destino como ámbito donde ocurre la mayoría de las actividades de producción y consumo turístico y en donde tiene lugar gran parte de los efectos ambientales, sociales, económicos y culturales del turismo. Estos atributos solo podrán cumplir si el destino se diseña para responder a las necesidades, tanto de aquellos que viven en él como de los que lo visitan. Los destinos *“conforman realmente un sistema en el espacio, donde se entrecruzan otros dos sistemas más amplios: el turístico y el geográfico, y como tal actúa entre ambos. Por lo cual debe ser interpretado, planificado y gestionado, atendiendo tanto a sus elementos individuales (propios) como también a las interacciones que entre esos y otros elementos (incorporados) se producen” (Rodríguez Fariñas, Ricardo, 2011:1).*

Para Butler, las fases que atraviesa un destino son: exploración, implicación, desarrollo, consolidación, estancamiento y madurez derivada al declive o rejuvenecimiento.

Figura N°1: Ciclo de vida de los destinos turísticos según Butler



Fuente: BUTLER, R.W. (ed.) (2006). *Aspects of Tourism. The Tourism Area Life Cycle*. Vol. 2. Clevedon: Channel View Publications

Por su parte, otro concepto relacionado es el de destino consolidado y emergente. Los **destinos emergentes**: en general son aquellos que aún no han alcanzado una evolución importante en su desarrollo, no solamente en relación a la puesta en valor y transformación de atractivos en productos y ofertas comerciales, sino también al hecho de ser percibidos por los mercados como destinos no tradicionales o novedosos.

En la literatura turística se menciona con mucha asiduidad a los destinos turísticos asociados al concepto de ciclo de vida de los productos planteado por Butler (1980). De esta manera, en función del número de llegadas de turistas a lo largo del tiempo, un destino turístico tiene un ciclo de evolución similar al de los productos/servicios, y comprende: exploración, implicación de autoridades locales, desarrollo, consolidación, estancamiento y declive o rejuvenecimiento. Según este modelo, cada etapa requiere de una gestión especializada que influirá en la calidad percibida por el visitante.

Mientras que los destinos turísticos portadores de marcas ya posicionadas en los mercados atraviesan ciclos de madurez y se lo suele denominar “destinos tradicionales”, aquellos que están en etapa de preparación o iniciando su desarrollo son llamados “emergentes”.

En Argentina, la SECTUR entiende por *destino emergente aquellos sitios que por sus características naturales y/o culturales presentan potencialidad para atraer turistas tanto nacionales como internacionales, pero que no han alcanzado aún este objetivo debido a problemas de competitividad, o bien a que la oferta turística carece de una puesta en valor adecuada o está desarticulada*. Como puede apreciarse, la definición tiene eje en la potencialidad turística de un territorio y está sustentada fuertemente en el desarrollo local. En este sentido, el organismo nacional de turismo argentino posee un programa denominado PROFODE cuyo principal objetivo es “*disparar procesos de desarrollo en destinos turísticos emergentes*” atendiendo a re-direccionar los flujos turísticos para el crecimiento equilibrado en el territorio nacional. Asimismo el programa tiene sus ejes rectores en la construcción de un modelo local con inclusión social y desarrollo sustentable; con el afianzamiento de la identidad local y la interculturalidad, el respeto por el patrimonio natural y cultural y la mejora de la calidad de vida de la población local.

En un estudio evaluativo del PROFODE realizado por Toselli (2009) se comprobó que el programa se encuentra enmarcado en el enfoque del desarrollo endógeno, ya que promueve las iniciativas locales de desarrollo social, económico y ambiental con base en el turismo. También brinda un marco institucional que partiendo de lo local, encuentra su respaldo último en lo nacional. La autora expresa también que el turismo puede convertirse en uno de los motores factibles de promover un verdadero proceso de desarrollo local en los destinos emergentes, ya sea como actividad económica principal o complementaria.

**La turistificación del destino.** Aquí se hace necesario analizar el proceso de turistificación del destino. Este proceso es denominado por Rodolfo Bertoncetto Construcción de atractivos turísticos o construcción de la atractividad. Entre sus dimensiones se destaca lo que Urry (1996) considera la Mirada turística, la cual define que cosas resultan de interés y como han de disfrutarse. Desde esta mirada, sólo aquellos lugares que logren concitar el interés de esta mirada turística podrían devenir en lugares de destino turístico, para lo cual debe tener algún atributo que sea de interés para ella. De este modo, esta perspectiva implica aceptar que los atractivos de un lugar resultan tales en función de una mirada foránea, que no se define en ese lugar sino en el lugar de donde provienen los visitantes. Así, el lugar de destino turístico puede pensarse como un lugar relacional, cuya existencia deriva de la articulación de sus rasgos o atributos particulares con los intereses y valores definidos en otros. *“El lugar de destino turístico y sus atractivos son tales en tanto haya “otros” que con su “mirada turística” los instituyan como tales”.* (Bertoncetto, R.; 2002)

En relación a esto, Joseph Pine y James Gilmore analizaron en su libro *La Economía de la experiencia* (ob. Cit.), la importancia de sentir y experimentar por parte de los clientes y como los empresarios deben buscar una nueva estrategia para escapar del precio como única forma de agregar valor a sus productos, especialmente en los servicios, los cuales deben ser vistos no solo como una ofrenda (*offering*) sino como un nuevo modo de producción económica y nuevas formas de trabajo, basado en la idea de que la empresa es el escenario y el trabajo es el teatro. Esta mirada plantea que la experiencia es más importante que el atractivo de jerarquía en si mismo, lo importante no son los productos ni servicios, sino las experiencias memorables. Debido a la masificación del consumo buscamos algo más, la experiencia de sentir (Pine; J.; 2000). De este modo, se distingue la experiencia del servicio prestado. Como ejemplo claro se cita a la ciudad de Las Vegas, Estados Unidos. Esto también da lugar a nuevas modalidades o sub tipos de turismo como los deportes extremos y hasta actividades o conductas poco sensatas como el consumo de alcohol y la prostitución. (Pine, J.; 2000: 12-15)

Bertoncetto sostiene que la mirada turística cambia a lo largo del tiempo y en las distintas sociedades, lo que por lógica lleva a que también lo hagan los atractivos y lugares turísticos (por ejemplo los destinos de sol y playa y los de turismo rural).

*A medida que cambia la forma de pensar y practicar el turismo, y la función que se asigna a esta práctica, también cambian los atractivos turísticos que permiten realizarlo y los lugares de destino turístico donde llevarlos a cabo.* (Bertoncetto, R.; 2009:8-9)

Eros Salinas Chávez dice que cuando el hombre deja su medio habitual para convertirse en turista está compensando una necesidad que ha jerarquizado, lo que no significa que por ello este renunciando a otras necesidades y/o gustos que le resultan habituales. Está satisfaciendo, por medio del atractivo principal, la necesidad que lo llevó a un lugar pero no deja de tener- y de querer satisfacer- otras necesidades como la de alimentarse, asearse, descansar, conversar, divertirse, distraerse, tener acceso a información, comunicarse, entre otras, además de tener

que emplear algún medio de transporte para llegar a ese lugar específico. La satisfacción de estas necesidades por medio de productos turísticos va a estar condicionada por diversos factores, entre los que se encuentran: la edad, el nivel cultural, el país de origen, el lugar de residencia y, en última instancia -o primera-, el status económico y social y la disponibilidad de tiempo.

Sin embargo, al turista no le basta con la simple satisfacción de su necesidad. Éste busca, además de lo que su producto le brinda como motivación principal, comodidad, seguridad, garantía, precio, confiabilidad del producto, marca, información, empatía, contacto personal y un trato personalizado. Pero, por encima de todo, el turista contemporáneo quiere que el producto seleccionado por él mismo le brinde una experiencia única e imborrable con el paso de los años, tan preciosa que le brinde placer el narrarla.

Entonces, la oferta ha de ser capaz de cambiar de forma constante a una velocidad que se relaciona adecuadamente con las transformaciones de la demanda. Se debe destacar que, por lo general, todo producto turístico se basa más en las experiencias y vivencias brindadas a los turistas que en las infraestructuras empleadas ya que las camas de todos los hoteles son muy similares pero las vivencias que se ofrecen no; los destinos de playa son muy parecidos pero el cómo le tratan y el qué se puede hacer es diferente de uno a otro sitio.

Destaca Salinas Chávez que en un destino turístico la oferta puesta a disposición de la demanda constituye algo más que la simple suma de los productos turísticos que contiene, representa un "todo" integrado por los diferentes productos existentes en ese destino, la imagen promocional del mismo y todo el conjunto de servicios que inciden o no en el desarrollo del destino. Se puede afirmar que existe una estrecha relación entre los productos turísticos y experiencias recibidas por su disfrute, pero esto no debe llevar a pensar que productos y experiencias son una misma cosa. En ocasiones se les denomina "por extensión" productos turísticos a los espacios turísticos. Territorios donde se desarrollan las actividades turístico-recreativas y donde se localizan las infraestructuras y recursos turísticos pero en realidad los espacios turísticos, "no se venden ni se compran". Sin embargo, facilitan las imágenes y marcas comerciales de esos espacios, la comercialización de los productos turísticos que en ellos se encuentran.

De allí, que la actividad turística tenga como sus componentes centrales a "*los actores, sistema, satisfactores y espacio*, (éstos) *deben reunir ciertas características consecuencia de decisiones humanas (subjetivas) las que serán diferentes según la ideología de quienes las tomen. No hay espacios ni satisfactores turísticos objetivos, ajenos a los valores e intereses de que conforman cosmovisiones y aspiraciones de las personas... como tampoco existe la capacidad competitiva objetiva ajena a las personas que las proponen y experimentan.* (Capece, G.; 2007:19)

Para Capece, la demanda es la que define al espacio turístico más que los actores locales y dice: *Este cambio en el peso relativo se debe no solo a las modificaciones en el comportamiento de los consumidores y la comprensión de que ellos tienen voz, voto y poder sino también por los aportes provenientes de las ciencias sociales y económicas incorporadas al quehacer turístico.* (Capece, G.; 2007:25)

Desde una definición más económica podríamos decir que **espacio turístico** es el ámbito en el que se ubican los factores de producción y consumo que permiten la existencia del turismo como actividad. Es continuo, con componentes heterogéneos, con límites imprecisos y llegan hasta donde alcanzan las aspiraciones, propuestas y/o posibilidades de la oferta y la imagen y uso que del mismo tiene y hace la demanda. Es así que el espacio turístico puede ser diferente según cada segmento de demanda. (Capece, G.; 2007:59-60)

Por otra parte, espacio turístico y destino turístico no son sinónimos, ya que el primero es más amplio e incluye al segundo.

Sostiene Capece que *“El espacio turístico es el ámbito en el que se demuestra la capacidad competitiva total de los productos que ofrece un destino, mientras que el destino turístico es el ámbito sobre el que los turistas depositan la esperanza del mayor número de satisfactores”*. (Capece, G.; 2007: 163)

Asimismo, es necesario definir al **Desarrollo turístico** que es la *“provisión y mejoramiento de las instalaciones y servicios idóneos para satisfacer las necesidades del turista y definido de una manera más general, también puede incluir los efectos asociados, tales como la creación de empleos o la generación de ingresos , (...) la forma que puede asumir el desarrollo turístico varía enormemente de una situación a otra, de un contexto a otro, debido a que no existe un tipo único de desarrollo turístico.”*(Pearce, Douglas; 1988:14)

Ello implica que el destino es el espacio geográfico al que el visitante quiere llegar y como tal la idea de unidad. Sostiene Gustavo Capece que *“El destino en cuanto producto turístico integral es el resultado de los procesos de transformación y comercialización que concretan los habitantes, personas, empresas e instituciones que interactúan en el espacio turístico de acogida, y es percibido por los turistas como un conjunto con ciertos rasgos de homogeneidad”*. (Capece, G.; 2007: 166)

En ese sentido debemos pensar en una **planificación de los destinos**. Los inicios de la metodología de planificación se originan en la década de los `50 (en el seno de las nuevas prácticas de gestión empresarial aplicadas en Estados Unidos), su desarrollo y difusión en las empresas privadas tuvo lugar en los años sesenta y setenta, siendo a principio de los ochenta cuando se incorpora a la planificación, desde lo público, de espacios urbanos, metropolitanos y regionales.

Recién a partir de la década de los `90 se impone la adopción de un estilo de planificación turística flexible, concertada y de abajo hacia arriba, se introduce el concepto de la “Planificación Estratégica” en donde se prioriza el proceso participativo, se coloca en el centro a la sociedad local en el proceso de pensar, debatir y planificar la ciudad. En este caso particular Posadas/Encarnación se podría pensar en una planificación a nivel supranacional (OMT, 1999:33-35).

La metodología en la planificación estratégica debe considerar el carácter *“participativo”*, la misma es importante que se aliente desde el comienzo y se incluya en la *“construcción social de la visión”* que organizará el plan.

Otra cuestión central es el *“diagnóstico”* en el cual se contemplan los aspectos internos como los externos a la realidad local. Con la visión y el diagnóstico se pasa luego a una etapa técnica donde se establecen los objetivos, metas, acciones y los resultados con sus respectivos indicadores. Una vez que se establece el plan, se debaten las estrategias a seguir y prioridades que ordenen en el tiempo las acciones, y el orden de asignación de los recursos. Las estrategias y las prioridades contarán con el apoyo de los residentes y actores locales.

En ese sentido, *“para lograr desarrollos turísticos equilibrados será necesario intervenir y actuar sobre el conjunto de lo que significa el destino, entendido como un espacio geográfico, social y económico con unas determinadas calidades, a partir de las cuales se ofrecen experiencias turísticas a sus visitantes, pero también oportunidades y calidad de vida a sus habitantes”* (Barrado Timón, Diego, 2004:66).

## **Metodología**

Esta investigación explicativa causal y cualitativa se basa en el uso fuentes secundarias (documentación interna de cada municipio y los planes estratégicos) y como fuentes primarias se aplicaron entrevistas al Director de Turismo de Posadas (Lic. Oscar Degiusti) y a la Secretaria de Turismo de Encarnación (Verónica Torales), realizadas en el año 2015 y relevamiento para identificar la tipología de establecimientos turísticos existentes y las nuevas inversiones públicas y privadas realizadas en relación al turismo.

## **La Población y Economía actual**

**La ciudad de Encarnación:** Se la conoce internamente como la “Perla del sur”, Capital del Carnaval y Capital del verano paraguayo. La ciudad es además un importante polo comercial, que mantiene un fuerte vínculo económico, cultural y social con la ciudad argentina de Posadas, conectada a través del puente ferro/vial San Roque González de Santa Cruz.

La población de este Departamento es de 551.128 habitantes, mayoritariamente rural, colonizada por inmigrantes italianos, alemanes, rusos, brasileños, ucranianos, franceses, japoneses, polacos y en los últimos tiempos una corriente de sirios y libaneses, que lo hace el Departamento más cosmopolita del Paraguay.

En sus inicios la economía era predominantemente extractiva, basada en la explotación de los recursos forestales.

El comercio es hoy la principal actividad de la ciudad que atrae al turismo de compras que realizan los argentinos y brasileños, cuyo centro comercial se trasladó de la “zona baja” denominada así por ser el área costera del río Paraná al nuevo “centro comercial”, construido próximo al puente internacional. El cambio obedece al aumento del nivel del río producido por la construcción de la represa binacional Yacyreta (lugar de la luna en idioma guaraní) que inundó la zona ribereña, asiento tradicional del comercio local. La obra represa obligó a relocalizar a la población asentada y las actividades económicas que desarrollaban, en particular el comercio. Como parte de las obras complementarias de Yacyretá se construyó la defensa costera, transformada en Costanera y playas artificiales, que junto al comercio y el carnaval son los principales motivadores de la visita a la ciudad. En un radio de 50 km de Encarnación se localizan la Misión jesuítica de Santísima Trinidad y la Misión jesuítica de Jesús (Patrimonio Natural de la Humanidad por la UNESCO, 1993), y el centro jesuítico astronómico de San Cosme y Damián. Estos vestigios del pasado jesuítico integran un corredor trinacional Brasil – Argentina - Paraguay.

Es la tercera ciudad más importante del Paraguay impulsada por la actividad comercial. En cuanto al sector de servicios, existen restaurantes de comida típica de las colectividades que a través del tiempo y en sucesivas corrientes poblaron esta zona. Pero el mayor impacto se ha dado recientemente en la industria hotelera, a partir de la construcción y funcionamiento de hoteles 4 y 5 estrellas, y con la construcción de otros de la misma categoría.

Además de la motivación que despierta el turismo de compras, los eventos programados como el rally que se desarrolla en otoño provoca una corriente interna que comienza a despertar interés regional en las zonas vecinas de Argentina y Brasil. La Expo Itapúa muestra el potencial del polo agro y foresto industrial y concita el interés regional. Estos vestigios del pasado jesuítico integran un corredor trinacional Brasil-Argentina-Paraguay que las ofrecen como un producto integrado. Respecto de las actividades, las más convocantes, son las náuticas; el remo, stand up, la pesca y las playas han convertido a la ciudad en el principal balneario del país. En verano de 2012, más de 300 mil de turistas visitaron las playas de esta ciudad. El Carnaval encarnaceno atrae al sambodromo construido en la ciudad a una multitud de turistas de la región que disfrutan del espectáculo considerado el mayor carnaval del Paraguay.



**La ciudad de Posadas.** Misiones tiene la peculiaridad de tener el 90% de sus límites con países vecinos, Paraguay y Brasil, condición que marcó una fuerte cultura de integración que tiene sus raíces en el pasado común. Su carácter de provincia es reciente data de 1953 en que deja de ser Territorio Nacional y Posadas se convierte en su capital.

Posadas es limítrofe con la República del Paraguay y vecina a la ciudad de Encarnación a la que se encuentra unida por el puente San Roque González de Santa Cruz. Cuenta con una Población Total de 277.564 habitantes según el Censo 2010, si bien alberga a industrias de manufacturas predominantemente de origen agro-forestal es una ciudad comercial y de servicios, es además la sede de la administración pública provincial y núcleo de población más importante de Misiones. Con Encarnación tienen elementos comunes, sus inicios como ciudades portuarias, un sector comercial vigoroso, fuertemente integrado, una base económica ligada a explotación de materias primas, la potencialidad percibida del turismo como oportunidad de negocio y como herramienta para el desarrollo, el impacto urbano y ambiental que produjo la represa binacional de Yacyretá en ambas orillas. Esta obra hidroeléctrica si bien está emplazada en la localidad correntina de Ituzaingó a unos 70 km aguas abajo, el embalse afectó a la ciudad y para compensar la inundación producida recibió obras de infraestructura, accesos viales, puentes, líneas eléctricas, escuelas, centros de salud que modificaron el perfil urbano, ambiental y económico de la ciudad. Las obras de tratamiento costero, produjeron efectos importantes, un notable desarrollo inmobiliario, una fuerte concentración del negocio gastronómico en el área y la incorporación a la ciudad de espacios recreativos de las que carecía. Sin embargo, el impacto del embalse en ambas costas tiene características diferentes en cuanto al uso recreativo del río, mientras que Posadas no tiene balnearios habilitados por el deterioro de la calidad del agua, Encarnación no tiene ese problema y encontró allí un producto turístico clave. La ciudad, en lo turístico tiene una tradición de oferta de servicios, propia de una ciudad de paso de la corriente que transita hacia Iguazú. A esto se suma la ubicación estratégica en el contexto regional del MERCOSUR. Esto deriva en una plaza financiera y cambiaria importante. Recientes inversiones públicas tendientes a dotar a la ciudad de un perfil de ciudad de Eventos y Convenciones, e inversiones privadas en hotelería y gastronomía buscan hallar un nuevo posicionamiento para la ciudad que se integra con perfil propio a la oferta turística provincial, a las que se agrega un calendario de fiestas, eventos deportivos, culturales, ferias y exposiciones industriales.

## **Planes estratégicos del área en estudio y su relación con la calidad**

### **1. Plan Estratégico Posadas**

La elaboración del Plan Estratégico Posadas (PEP) 2022 formulado a partir de 2008 implicó la realización de talleres, reuniones, sesiones de análisis y debate participativo. El plan es un instrumento que busca organizar las acciones para un desarrollo armónico y sustentable, a partir de cuatro ejes estratégicos: 1-Integración urbana y calidad ambiental, 2-Competitividad empleo e innovación, en la que se incluye el programa Posadas es turismo, 3-Inclusión social e identidad local, 4- modernización municipal y participación. El eje que incluye al turismo define a la ciudad como centro urbano de servicios. Se propone para ello el desarrollo de un **sistema de calidad**, consensado entre los principales actores institucionales y del sector privado. La búsqueda de competitividad parte de allí, de la necesidad de establecer estándares, asistencia técnica para aplicación del proceso normalizador, mecanismos de evaluación y otorgamiento de certificaciones para cada subsector de la cadena turística. A su vez, es necesaria la aplicación condicionada de estos estándares de calidad a otras actividades relacionadas a la formación de una imagen global de producto turístico de la ciudad. (Plan Estratégico Posadas 2022; 2008).

**2. El Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de Encarnación:** elaborado en el año 2013, parte de la percepción del potencial turístico, para ello el Plan establece los objetivos y las actuaciones. Dotar a Encarnación de una visión a largo plazo respecto al desarrollo y posicionamiento turístico. Para alcanzar el objetivo estratégico, se definen acciones tendientes a: identificar y evaluar los recursos actuales y potenciales, conocer la demanda existente, determinar las carencias y aspectos de gestión turística público/privado, diseñar una planificación eficiente y una estructura de gestión eficaz y potenciar las relaciones pública y la empresa privada, nacional e internacional para promover la empresa turística. En el eje Productos Turísticos plantea entre sus objetivos desarrollar productos turísticos innovadores y de **calidad** para el disfrute de ciudadanía y turistas. (Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de Encarnación; 2013).

**3. El Plan Metropolitano** se inició en Posadas, en Agosto del 2014, con representantes de autoridades nacionales, provinciales, municipales y expertos que han expuesto sus experiencias en cuanto a la planificación y la metropolización de ciudades, con el objetivo de dar los primeros pasos hacia la construcción de la visión de una futura área Metropolitana Binacional (Posadas-Encarnación). El planteo de la **calidad** afecta a la calidad de vida, el crecimiento urbano e infraestructura, movilidad urbana y al desarrollo cultural y turístico. Las propuestas que surgieron en el taller fueron la coordinación de políticas destinadas a preservar la buena calidad del agua, el aire y el suelo como así también en la **formación de recursos humanos** para el turismo regional. (Planificación Urbana y Metropolización; 2014).

Al consultar a la Secretaria de Turismo de Encarnación, destaca que *“Desde ya me merece la mejor de las opiniones porque hay una visión integral, no aislada de la planificación de la ciudad. Eso realmente me merece una excelente opinión. Nosotros acá estamos elaborando un plan con un horizonte al 2030 más o menos. Entonces estamos trabajando en eso e incluimos la regionalización de la ciudad”*. (Verónica Stefani Torales, 30/07/2015).

Por su parte el Director de Turismo de Posadas dice *“Yo participé del plan metropolitano. Es como en todas las cosas probablemente son objetivos marco generales que cuestan después sectorizar y bajar a la realidad esto también es lo que hace difícil concretar ciertos objetivos que sean materializados, lleva a dos cuestiones: plantear cosas materializables pero sin impacto de ningún tipo o por el otro lado, plantear objetivos que no se puedan concretizar, siempre sin un intermedio entre ambas situaciones. Casi el 90% del turismo que se mueve por acá es con vehículo propio y el puente en ese sentido es complicado por el puente y por la seguridad. Ya no es cuestión de marketing sino de cómo operativizar ciertas cuestiones, la gente tiene miedo. Los planes del metropolitano. Tiene niveles de análisis, son dos países con una tradición conjunta con objetivos totalmente diferentes y con una matriz económica diferente (la soja) no hablamos de planos de igualdad”*. (Oscar Degiusti, 04/08/15)

Ambos entrevistados reconocen la importancia del Plan Metropolitano pero que aún falta mucho por hacer en lo local y sectorial.

### **El turismo y la integración actual**

Como hemos señalado el impacto de las obras de Yacyretá cambió radicalmente la estructura urbana, ambiental y económica de ambas ciudades, atrajo inversiones y expuso la necesidad de responder a estos cambios con planes que permitan aprovechar la oportunidad que se presenta para el negocio del turismo en las ciudades de Posadas y Encarnación que con matices buscan hallar sus perfiles competitivos a escala nacional pero también a escala regional.

En cuanto a inversiones privadas, la ciudad de Posadas ha incrementado su oferta de alojamientos con 3 nuevos hoteles desde el año 2007, alcanzando un total de 15 hoteles y ha alcanzado los 29 restaurantes, la mayoría de ellos concentrados en la Avenida Costanera, lo que implica un crecimiento de la oferta del 17% en los últimos 5 años y un 20% en la demanda. Los productos que mayor demanda generan son los eventos programados, deportivos ferias y congresos y convenciones, estos últimos se concretan en el Centro de Convenciones y Eventos construido a partir de la inversión del estado provincial.

La ciudad de Encarnación recibe también el impacto y la obras de Yacyretá que provoca una explosión en la demanda desde el año 2011 posicionándose como el balneario más importante de Paraguay y que recibe también al vecino de Posadas como un segmento importante.

La ciudad tuvo un crecimiento en las inversiones de capital privado que se orientaron al negocio del alojamiento fundamentalmente:

Se estima que por temporada veraniega hay más de 100 mil visitantes a las playas, teniendo la ciudad una población residente de 109 mil habitantes. Esto se debe también en parte a la contaminación de las aguas del Lago Ipacarái (próximo a la capital nacional de Paraguay) que fue hasta hace unos años el principal centro balneario de Paraguay.

Simplemente a fines comparativos se presenta la siguiente tabla relacionada con los alojamientos en la actualidad en ambas ciudades.

Tabla N°1: Comparación de los alojamientos en Posadas y Encarnación

| <b>Tipo de alojamiento</b> | <b>Posadas</b> | <b>Encarnación</b> |
|----------------------------|----------------|--------------------|
| Hotel                      | 15             | 29                 |
| Hostel                     | 3              | 8                  |
| Apart Hotel                | 4              | 7                  |
| Residenciales              | 11             | ----               |
| Bed and Breakfast          | 2              | -----              |
| Hostería                   | 1              | ----               |
| Casas                      | 7              | ----               |
| Bungalow                   | 2              | -----              |
| Botiquet                   | ----           | 3                  |
| Resort                     | ----           | 2                  |
| Hospedaje                  | ---            | 4                  |
| Total alojamientos         | 46             | 53                 |
| Total habitaciones         | 1.232          | 1.422              |
| Total plazas               | 3.161          | 3.401              |

Fuente: Relevamiento año 2015.

Tabla N°2: Evolución de los alojamientos en Encarnación

| <b>Año</b> | <b>Cantidad de alojamientos en Encarnación</b> |
|------------|--|
| 2012       | 17   |
| 2013       | 25   |
| 2014       | 53   |

Fuente: Dirección de turismo Encarnación. 2015.

Estos datos indican un crecimiento del 307% en tres años. En el año 2013 se produce la apertura del primer hotel 4 estrellas de la ciudad de Encarnación.

En base a las entrevistas realizadas, la Secretaria de Turismo de Encarnación dice: *“Siempre la integración es beneficiosa para todos. Nosotros creemos firmemente en el trabajo en equipo. Como integración concreta creo que todavía nos falta, todavía no desarrollamos ninguna acción en conjunto, no por falta de voluntad porque la voluntad está, tanto la política, como la nuestra que somos los responsables de nuestras ciudades. Hay que operativizar la voluntad, falta que la llevemos a la práctica”*. (Verónica Stefani Torales. 30/07/2015).

Por su parte, el Director de Turismo de Posadas dice: *“Los planos territoriales son diferentes entre Posadas y Encarnación. Encarnación está en una de las zonas más ricas y productivas del Paraguay. Las capacidades de inversión que pueda tener una ciudad y otra son diferentes, no es sencillo hablar ni trabajar estas cuestiones. También hay una cuestión cultural de fondo que las hace diferentes, parece que estamos cada vez más cerca peor en lo estratégico seguido igual de lejos, en el caso de Verónica (Torales) no depende de ella, hay planos departamentales y nacionales, Paraguay de por sí es un país unitario... El desarrollo urbanístico en los últimos años y el turismo nacional en Paraguay se vio beneficiado por las obras de la costanera y también por la decadencia del lago Ipacará para Asunción y su entorno por la contaminación, por las medidas que no se hicieron potenció aun más con una playa que a su vez se vio beneficiada por inversiones privadas que con una cuestión que los sociológicos deben analizar que tiene un respeto diferente a la ciudad, que les ha permitido ordenar la ciudad, poner orden y limpieza a los sectores de uso turístico.”* (Oscar Degiusti, 04/08/15)

Respecto al **Rol y beneficio de cada municipio**, la Secretaria de Turismo de Encarnación comenta *“qué rol ocuparía cada municipio es una cuestión que realmente tenemos que sentarnos a definir. Al no haber una operativización, al no decir esto tenemos a esto queremos llegar. Sabemos que tenemos que crecer juntos o por lo menos tirar el carro juntos, pero tenemos que sentarnos a hacer ese ejercicio de ver que rol ocuparía cada uno. En principio nos consideramos un polo y una región, pero no tenemos definidos los roles de cada uno, ese ejercicio es el que nos falta realizar”*. (Verónica Torales. 30/07/2015).

Por su parte, Degiusti dice: *“Acá en Posadas cuesta, acá se cree que cualquiera es dueño de lo público, cuesta cuidar y con un empresariado que cuesta asociar e invertir, lo hacen cuando ya está consolidado y seguro, acá (en Posadas) las inversiones en turismo son básicamente del Estado, en Posadas concretamente, **turismo de complementación** se da como cuestión natural, los que vienen a Posadas preguntan cómo ir a Paraguay y allá lo mismo para venir a Posadas, no obstante las playas si han facilitado que los argentinos vayan a Encarnación. No solo por moda y compras y estética y elementos recreativos que no tenemos en Posadas. Cuesta mantener el orden, estética diferente. Esto dificulta que podamos articular algunas cuestiones, puente de por medio con organismos naciones y multinacionales, donde los municipios ni las provincias cuentan directamente y eso dificulta, lo hablamos con Verónica y ella desde el municipio ella no tiene la capacidad de decidir, se propone una o dos veces pero como que las cosas solo nuestras (los que están en turismo), no es un derrame a la ciudad pero si beneficia a la otra ciudad. Tanta gente que viene de vacaciones termina cruzando por esparcimiento nocturno y gastronomía o compra de vinos”*  
Se reconoce la importancia de la integración y complementación entre ambas ciudades, aunque ninguno tiene del todo claro el rol que debe cumplir cada ciudad en esa integración.

Si bien el Plan Estratégico de Turismo está en marcha, la Secretaria de Turismo destaca que aún falta mucho por hacer, básicamente relacionado con reorganizar la actividad turística y atenuar la estacionalidad muy marcada.

Es importante señalar que se han realizado convenios de colaboración entre la Dirección de Turismo de Posadas y la Dirección de Turismo de Encarnación a partir del año 2013, para elaborar folletería conjunta. Sin embargo la integración tiene obstáculos:

- congestión en el Puente internacional por los trámites aduaneros y a realizar. Además, en ciertas fechas (fin de año, verano, Carnaval) pasan por día más de 30 mil personas, el servicio ferroviario recientemente habilitado (2015) reduce parcialmente este problema.
- Las dificultades migratorias para turistas internacionales que atrae el Circuito Internacional de las Misiones jesuíticas en los Departamentos de Itapúa y la Provincia de Misiones.

Sin embargo como factores positivos se destacan la voluntad política de integración expresada a nivel municipal, provincial y nacional que se evidencia en los pasos iniciales del innovador Plan Metropolitano. Por otro lado, la cultura de integración a nivel de los vecinos de ambas ciudades.

Como propuestas, Verónica Torales cita: *“Como municipio tratando de mejorar la infraestructura, pero son gestiones que el municipio solo no va a poder. Nosotros como Secretaría de Turismo necesitamos contar con mayores recursos, no tenemos destinado un presupuesto para tal fin”*.

Expresa que también haría *“falta una concienciación de parte del sector privado a fin de trabajar todos juntos”*. (Verónica Stefani Torales. 30/07/2015).

El Director de Turismo de Posadas dice: *“En Posadas concretamente fortalecer y juntar a los distintos actores que participan de la actividad, eso no es fácil. Descubrir y generar distintos productos de forma consensuada como producto de ciudad. Mayor articulación entre sectores del Estado y entre Posadas y Encarnación voluntad política de hacer complementación entre los municipios. Se ve un incremento en los discursos, los discursos funcionan, pero disminuyen los esfuerzos y acciones reales. Falta madurez empresarial e institucional”* (Oscar Degiusti, 04/08/15).

### **Conclusiones y algunas propuestas**

Se aprecia el cumplimiento parcial de sus planes estratégicos y la voluntad en avanzar con un Plan Metropolitano. Se observa un incremento en la oferta y demanda, pero este crecimiento se está dando en forma desordenada y actualmente la ciudad de Posadas recibe el remanente de la gran afluencia de visitantes veraniegos de Encarnación quienes visitan Posadas por la calidad de su gastronomía y la variedad de actividades nocturnas.

Se destaca la necesidad de plantear y ejecutar planes de acción concretos para una mayor integración entre ambas ciudades y para diversificar la oferta (en categorías y en lo territorial) y buscar mecanismos para distribuir la demanda a lo largo del año, de modo de poder aprovechar mejor las inversiones privadas y públicas efectuadas y a efectuar.

Este crecimiento espontáneo en ambas ciudades requiere de revisión y planeamiento concreto. De no llevarse a cabo se corre el riesgo de asimetrías en la calidad, mayor concentración de la demanda y de diferencias entre las dos ciudades, situación que no favorece la creación futura de un destino binacional, sino más bien de ciudades que compiten entre sí.

### **Bibliografía y otras fuentes**

#### **Libros**

BARRADO TIMÓN, Diego A. (2004). *“El concepto de destino turístico. Una aproximación geográfico-territorial”*. Estudios Turísticos, ISSN 0423-5037, págs.45-68. Disponible en <http://dialnet.unirioja.es> 19/02/2015

- BERTONCELLO, Rodolfo (2002): *Turismo y territorio, Otras prácticas, otras miradas*. Aportes y Transferencia, Tiempo Libre, Turismo y Recreación, Año 6, Volumen 2, Mar del Plata, Argentina.
- BERTONCELLO, Rodolfo; e.a. (2009): *Turismo y geografía. Lugares y patrimonio natural y cultural de la Argentina*. CICCUS. Argentina.
- CAPECE, Gustavo (2007): *Turismo, la esencia del negocio*. Cengage Learning. Buenos Aires.
- BIGNÉ, J., et al. (2000): *Marketing de destinos turísticos*. Análisis y estrategias de desarrollo, Madrid, Ed. ESIC.
- DACHARY, Alfredo, Arnaiz, Stella (2006): *El estudio del turismo ¿Un paradigma en formación?*. Estud. perspect. tur. Vol.16 N°2 Ciudad Autónoma de Buenos Aires abr./jun. 2006
- JAFAR, JAFARI (2002). “*Enciclopedia del Turismo*”. España, Síntesis.
- PANTANO, Eduardo (2007). “*Turismo un Enfoque Económico & Otras Cuestiones*”. Buenos Aires, Ladevi Ediciones.
- PARRA LOPEZ, E. (2006): *Gestión y dirección de empresas turísticas*. Mc Graw Hill. España
- PEARCE, Douglas (1988): *Desarrollo Turístico*. Editorial Trillas. México.
- PINE; J.; GILMORE, James (2000): *La economía de la experiencia. El trabajo es teatro y cada empresa un escenario*. Granica. Mexico.
- RODRÍGUEZ FARIÑAS, Ricardo (2011): “*Destinos Turísticos. Realidad y Concepto*” TURyDES Vol 4, N° 11. Disponible en <http://www.eumed.net>. 19/02/2015 9:00 Hs.

### **Otras fuentes**

- Plan Estratégico Posadas PEP 2022. Marzo de 2008.
- Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de Encarnación. 2013-2018. 2013.
- Plan Maestro de Desarrollo Sostenible del Sector Turístico del Paraguay (Año 2012-2018). SENATUR. Año 2012. Asunción. Paraguay.

### **Entrevistas:**

- Stefani Torales, Verónica. (2015): Secretaria de Turismo. Municipio de Encarnación, Paraguay.
- Degiusti, Oscar (2015): Director de Turismo. Municipalidad de Posadas, Misiones. Argentina.

### **Proyecto de investigación**

- Dieckow, Liliana; Brondani, Nancy, Lansse, Elvira, Maciel, Aldo, Groh, Marcelo, Castells, Claudia, Fiorino, Fernanda (2015): “*Diagnóstico del destino turístico Posadas-Encarnación (2015-2017)*,”. Código 16H/416. Universidad Nacional de Misiones.