



UNSAM
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

Tesis de Maestría:

Enfoque institucional del Impacto de la Micro-Regionalización Turística

Maestrando: Agustín Arias

Director: Prof. Mg. Darío Iturrarte

Director Adjunto: Dr. Alfredo Cesar Dachary

Octubre de 2013

Indice.

1. Planteamiento de la Investigación.....	3
2. Marco Teórico.....	5
2.1. Neoinstitucionalismo.	5
2.2. Douglass North.....	7
2.3. La Teoría.	9
2.4. Costos de Transacción.	14
2.5. Cooperación.....	17
2.6. Reflexiones preliminares I.....	22
3. Turismo.....	24
3.1. Matriz Relacional.	26
3.2. Beneficios de la actividad turística sustentable.	27
3.3. Consecuencias negativas.	28
3.4. Planificación del Turismo.	30
3.5. Reflexiones preliminares II.	32
4. Micro Regiones.	34
4.1. El factor Económico de las Micro-Regiones.	37
4.1.1. Cluster.	40
4.1.2. Cluster Turístico.	42
4.2. La institución Micro-Regional.	44
4.3. Reflexiones preliminares III.	48
5. Micro-Regiones en Argentina.	51
5.1. Las Micro-Regiones en cifras.	51
5.2. Problemática Micro-Regional en Argentina.	53
5.3. Factores de sostenibilidad de los procesos micro- regionales.	55
5.4. Marco normativo micro-regional argentino.....	56
5.5. Reflexiones preliminares IV.	63
6. El Turismo en la Provincia de Entre Ríos.....	66
7. “El Paraná y sus Aldeas”.	72
7.1. El Plan.	79
7.2. La institucionalidad de la Micro-Región.	83
7.3. La Institución.	86
8. Conclusiones finales.	93
Bibliografía.....	99

1. Planteamiento de la Investigación.

El presente trabajo de tesis se basa en el análisis del desarrollo territorial del turismo a escala micro-regional desde una perspectiva institucional, haciendo foco en el marco conceptual de los sistemas productivos regionales, siguiendo la metodología que combina instrumentos proporcionados por los enfoques de la corriente de pensamiento Neoinstitucionalista y el análisis de redes sociales e instituciones vinculadas a la actividad turística.

En las últimas décadas Argentina, en sincronía con una tendencia mundial, ha avanzado en la instauración de conglomerados territoriales estipulados a partir de parámetros técnicos, que a su vez implican serios compromisos políticos, económicos y sociales.

Existe una propensión a que diferentes localidades realicen cambios incrementales en la normativa institucional. Formando un conjunto homogéneo denominado “Micro-Región Turística”, el cual está constituido por motivaciones entre diferentes actores regionales que se ordenan estratégicamente para ampliar las ventajas competitivas de las localidades y promover una mayor permanencia de los visitantes.

El asociativismo intermunicipal resulta un fenómeno novedoso en la gestión local en Argentina. Si bien en las últimas dos décadas han existido avances importantes, aún no ha alcanzado la expansión necesaria para resolver las dificultades emergentes de la situación de “inframunicipalismo” que caracteriza a la realidad nacional. En efecto, este fenómeno caracterizado por la existencia de un gran número de gobiernos locales con reducida población y capacidades limitadas para administrar las competencias delegadas, genera una carga indebida para los recursos locales, y la imposibilidad de cumplir con las funciones básicas demandadas por sus ciudadanos (Iturburu, 2001), Los organismos que se desarrollen en este marco institucional se volverán más eficientes para hacer la sociedad más improductiva y a la estructura básica mucho menos apropiada para la actividad productiva (North, 1993).

En lo que respecta al objeto de estudio del presente trabajo, la Micro-Región “El Paraná y sus Aldeas”, encontramos que la mayoría de las localidades que comprenden la Micro-Región, se encuentran en una situación en la cual la organización socioeconómica en general, y del turismo en particular, está caracterizada por una débil articulación de los actores locales, limitando el alcance las políticas públicas con fines de desarrollo económico regional, situación que podría ser subsanada mediante la utilización intensiva de este arreglo institucional.

Por lo tanto, el propósito básico del presente trabajo, y probablemente su mayor utilidad, será abrir una brecha en este sentido, puesto que su propuesta básica es el análisis de un modelo teórico denominado Micro-Regionalización, que ayude y potencie a los actores políticos y empresarios a superar las mencionadas limitaciones económicas y sociales.

Es necesario incrementar los estudios académicos que busquen incentivar no solo a decisores políticos sino también a actores privados (empresarios, sindicalistas, ONG's), a que promuevan este tipo de contrato institucional, que posee tantas potencialidades para incrementar las capacidades institucionales endógenas de los gobiernos locales, promover la producción, disminuir los costos de transacción, mejorar el conocimiento y el fomento de nuevas tecnologías y así resolver los problemas emergentes del inframunicipalismo.

El turismo por su parte, puede convertirse, mediante un considerable esfuerzo político y social, en la matriz relacional que comprenda el conjunto de facetas, dimensiones y aspectos que generen el interés por asociarse en un marco institucional que tenga como fin el desarrollo del proceso productivo que mejore los niveles socioeconómico regionales desde una perspectiva holística.

En términos generales, el trabajo está orientado a realizar un estudio de carácter exploratorio que aborde la actividad turística regional desde un enfoque normativo centrado en torno a la problemática del inframunicipalismo y a su posible superación a partir de una visión de integración institucional Micro-Regional.

2. Marco Teórico

2.1. Neoinstitucionalismo.

El abordaje del análisis de la Micro-Regionalización Turística y del objeto de estudio, la Micro-Región “El Paraná y sus Aldeas”, se hará desde la teoría del pensamiento conocido como Neoinstitucionalismo y del análisis de redes sociales e institucionales.

Esta corriente tiene sus orígenes del pensamiento de la Escuela Institucionalista Americana, que surge hacia finales del siglo XIX en Estados Unidos, y que tiene dentro de sus principales referentes son Thorstein Veblen, Wesley Mitchell y John Commons. Dichos autores hicieron foco en destacar la importancia de comprender la estructura que rige el comportamiento humano dentro de un marco institucional. Su análisis es abiertamente interdisciplinario, estando influidos por el marxismo, los historicistas alemanes, la psicología y el evolucionismo darwinista (Urbano Pulido, Díaz Casero y Hernández Mogollón, 2006).

En general, fueron fuertemente críticos tanto con la teoría económica como con el sistema capitalista de su época, siendo su principal disyuntiva el pensamiento de los economistas de la Escuela Liberal, cuya perspectiva de análisis infiere que la conducta microeconómica de los individuos, basada en elecciones racionales, conducía a soluciones óptimas en la asignación de recursos. El intercambio y la conducta económica fueron estudiados por la dicha Escuela como procesos que ocurrían al margen de las instituciones, y sólo determinados por el mercado.

De esta manera, los institucionalistas norteamericanos recalcaron la importancia económica de los hábitos de conducta y de pensamiento de los grupos humanos y trataron de analizar y comprender el complejo de instituciones, incorporando la importancia de estas, en tanto patrones de conducta, que posibilitan los procesos innovativos a través de pautas culturales de cooperación basadas en la confianza entre los actores locales (Varisco, 2004).

La Escuela Institucionalista Americana fue muy criticada por los economistas ortodoxos y por los keynesianos que surgían a mediados del siglo pasado. Sus principales cuestionamientos se basan en que esta corriente carece de un marco conceptual sistemático que identificara las variables políticas significativas y las relaciones que se establecían entre ellas; lo que David Easton llamó “hiperfactualismo” o “veneración por los hechos” y que generaba una “desnutrición teórica” en el institucionalismo (Easton, 1953). Sin embargo, a pesar de las críticas, lo remarcable es que esta corriente de pensamiento fundó las bases para futuras investigaciones en torno al desarrollo institucional en la sociedad, con el objeto de buscar superar las lagunas metodológicas del pensamiento económico liberal.

La nueva corriente de institucionalistas trajo algunos cambios con respecto a los primeros. Mientras que estos últimos trataron de introducir en la Economía conceptos procedentes de otras ciencias, los nuevos institucionalistas trataron de utilizar los instrumentos de la Economía para explicar la historia, el derecho, los contratos, la empresa, las redes de información, el gobierno, la familia y otras instituciones sociales.

Se sigue prestando una especial atención a las instituciones sociales, políticas y económicas que dirigen la vida cotidiana, pero ahora se sigue un estricto individualismo metodológico buscando las explicaciones a los hechos en los objetivos, planes y decisiones de los individuos. Los fenómenos que observamos y describimos a nivel de agregados sociales deben ser explicados como resultado de las interacciones de seres humanos individuales que buscan sus propios intereses.

En efecto, se llama Neoinstitucionalismo porque pone en el corazón del análisis económico a las instituciones, tal como lo hizo el viejo institucionalismo. También es conocido como cliometría (clío, la musa de la historia, y metría, medición), ya que el Neoinstitucionalismo emplea los supuestos neoclásicos de maximización, competencia y escasez, formulando hipótesis refutables y recurriendo a técnicas cuantitativas de estimación y contrastación (North, 1993).

Para esta corriente, los agentes sociales guían su comportamiento basándose en las instituciones, las normas sociales castigan o aprueban sus acciones, de tal modo que las decisiones económicas óptimas sólo se pueden tomar en ambientes institucionales propicios a la creación de riqueza. Es posible entonces que no se puedan tomar buenas decisiones cuando las instituciones están montadas sobre sistemas políticos que favorecen a muy pocos, o que no tienen manera de orientar de manera cooperativa los intereses sociales. Lo que hacen entonces es propiciar la captura de rentas e incentivar la redistribución de la riqueza y no la generación de la misma (Kalmanovitz, 2003).

La corriente de pensamiento neoinstitucionalista se convierte de esta manera en una auténtica revolución intelectual, que ha producido un vasto conjunto de perspectivas de análisis y conceptos para economistas, historiadores, sociólogos y politólogos, que influyen en áreas de estudio que en la actualidad incluyen en sus investigaciones cuestiones que rebasan ampliamente los temas tradicionales.

2.2. Douglass North.

Dentro de estas nuevas corrientes de institucionalistas, se destaca el pensamiento de Douglass Cecil North, quien ha hecho contribuciones teóricas fundamentales a la Nueva Economía Institucional. North es uno de los pioneros del grupo de economistas estadounidenses que, en la década de 1950, comenzó a aplicar el instrumental teórico neoclásico y los métodos cuantitativos a algunos problemas cruciales de la historia económica.

North nació en Cambridge, Massachusetts, en 1920. Obtuvo su doctorado en la Universidad de California, en Berkeley, en 1952. Enseñó en la Universidad del Estado de Washington, en Seattle, de 1950 a 1983, y actualmente es profesor de Economía e Historia, desde 1983, en la Universidad Washington, en St. Louis, Missouri. Consultor del Banco Mundial y de varios países en asuntos concernientes al desarrollo económico. North, tras cinco décadas de labor intelectual, se ha ganado el reconocimiento de la comunidad científica

internacional y el Premio Nobel de Economía en 1993, que compartió con el economista histórico estadounidense Robert W. Fogel.

Sus ideas inspiraron gran parte de los trabajos publicados en la corriente de la economía histórica. La influencia de sus concepciones fue particularmente notable en los debates que se produjeron en torno al crecimiento económico de los Estados Unidos, la importancia de la infraestructura de transporte para el crecimiento económico, y la funcionalidad de las instituciones económicas europeas de la Edad Media (McCloskey, 1994). Sin embargo, hacia fines de los años sesenta, comenzó a percibir las limitaciones de la metodología neoclásica para explicar el desempeño económico a través del tiempo y se avocó a construir un marco analítico más apropiado, donde las instituciones juegan un papel preponderante.

De esta manera, y a partir de registros históricos de tarifas de transporte marítimo, North calculó que la productividad promedio del transporte por el océano Atlántico había aumentado al 45% anual entre 1600 y 1850, y constató que la productividad, la cual ya era alta hacia fines del siglo XVIII, aumentó con mucha rapidez entre 1814 y 1850, a pesar de que la tecnología básica de construcción de veleros de madera no se modificó en este período (McCloskey, 1987). North dedujo que los cambios organizacionales tuvieron efectos más importantes que los cambios tecnológicos en ese aumento secular de la productividad. Más concretamente, concluyó que el incremento de la productividad en el transporte marítimo era un efecto de la apreciable disminución de los costos de transacción, que se había logrado gracias a la disminución de la piratería, el aumento del tamaño de los navíos y la reducción del tiempo promedio del viaje de ida y vuelta (Prado Robles, 1998).

De esta manera, North puso en evidencia las limitaciones de la teoría neoclásica y comenzó a esbozar un nuevo programa de investigación que se apoyaría cada vez más en argumentos institucionales, como la teoría de los costos de transacción y los derechos de propiedad, para explicar los complejos problemas del crecimiento económico en perspectiva histórica. (Prado Robles, 1998).

Es en la década del '90, cuando la obra intelectual de North logra articular en un cuerpo coherente sus ideas y enfoques. Es en "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", publicado en 1990, y en "Economic Performance Through Time", la conferencia Nobel, pronunciada en diciembre de 1993, donde North refina y consolida su marco analítico institucional. Estos textos son el corolario de tantos años de trabajo académico y la fuente de inspiración del presente trabajo.

2.3. La Teoría.

En "Empirical Studies in Institutional Change" North (1996), explica que el Neoinstitucionalismo es una corriente de investigación interdisciplinaria que trata explícitamente las relaciones entre instituciones, el cambio institucional y el desempeño económico. Esta corriente se ha visto enriquecida con el estudio del Derecho, la Ciencia Política, la Sociología, la Antropología y la Historia. Para los autores, el análisis neoinstitucionalista parte de la economía neoclásica pero no la abandona y sus ejes de análisis principales son los derechos de propiedad, la medición de los costos de transacción, el cumplimiento de la ley y los problemas de información incompleta.

Como se mencionó anteriormente, North otorga un papel central a las instituciones, siendo estas, las reglas del juego en una sociedad, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico (North, 1990).

Conjetura que el conocimiento y la tecnología disponibles establecen los límites superiores de bienestar que los seres humanos pueden alcanzar, pero asegura que la estructura de la organización política y económica -las instituciones- es lo que en realidad determina no sólo el desempeño económico sino también el ritmo de crecimiento del caudal de conocimientos y el avance tecnológico. Para North, las formas de cooperación y competencia que los seres humanos

desarrollan, así como los sistemas de aplicación de esas reglas que organizan la actividad humana, son vitales para entender el cambio económico secular. Esas reglas, además de descifrar el sistema de incentivos y frenos que guía y moldea la actividad económica, determinan la distribución de riqueza e ingresos.

Las instituciones son imposiciones ideadas por los seres humanos que estructuran y limitan sus interacciones (North, 1990). Reducen la incertidumbre, ya que establecen una estructura en la que realizar la interacción humana en la vida diaria, determinando y restringiendo el conjunto de elecciones de los individuos. Las incertidumbres surgen ante la gran complejidad de problemas que debe resolver el ser humano y el cúmulo de elecciones posibles que puede tomar para solucionarlas. Teniendo en cuenta que la información que se posee es incompleta y que la capacidad mental del individuo para procesar, organizar y utilizar la información es limitada, las instituciones, concebidas por el ser humano para estructurar sus relaciones, limitan el conjunto de elecciones que ofrecen a los actores, reduciendo así la incertidumbre (North, 1993).

De esta manera, las instituciones están conformadas por restricciones informales (normas de comportamiento, convenciones y códigos de conducta autoimpuestos); restricciones formales (reglas, leyes, constituciones); y las características de aplicación de estas restricciones (policía, sistema judicial) (North, 1993).

Las reglas formales incluyen normas políticas y judiciales, normas económicas, y contratos. Las reglas políticas establecen la estructura jerárquica de la forma de gobierno, su estructura básica de decisión, y las características explícitas del control del programa de gobierno. Las reglas económicas definen los derechos de propiedad, el conjunto de derechos sobre el uso y el ingreso a ser derivado de la propiedad y la capacidad de enajenar un activo o recurso. Los contratos contienen las estipulaciones específicas de un acuerdo particular de intercambio (North, 1990).

Las restricciones informales son reglas que nunca han sido diseñadas conscientemente y que todos se interesan en mantener (North, 1990). Para el autor, en todas las sociedades, desde la más primitiva hasta la más avanzada, los seres humanos se imponen restricciones para estructurar sus relaciones. Bajo condiciones de información limitadas, las restricciones reducen los costos de la interacción humana en comparación a una situación donde no existen las instituciones (Prado Robles, 1998).

Las reglas formales son tan sólo parte de la matriz institucional. Deben complementarse con restricciones informales, extensiones, elaboraciones, y calificaciones de reglas que solucionan innumerables problemas de intercambio que no están cubiertos completamente por reglas formales y que tienen habilidades tenaces para sobrevivir. Las reglas informales le permiten a la gente cumplir con el proceso diario de hacer intercambios sin tener que pensar, exactamente en cada punto y en cada instancia, en los términos del intercambio (North, 2003).

La diferencia que existe entre las limitaciones formales y las informales es de grado. A medida que las sociedades se van haciendo más complejas al aumentar su grado de especialización y división del trabajo, los tabúes, costumbres o tradiciones, que representan las restricciones no escritas, van evolucionando hacia otro tipo de normas escritas, representativas de estas comunidades más avanzadas. Estas reglas formales pueden aumentar y complementar la eficacia de las limitaciones informales, al disminuir los costes de información y de aplicación, aunque también pueden ser dictadas para modificar, revisar o sustituir normas informales (North, 1990).

La aplicación de las restricciones formales e informales es clave, puesto que la incapacidad de las sociedades de desarrollar aplicaciones efectivas y baratas de los contratos es la fuente más importante del estancamiento económico en la historia y del subdesarrollo contemporáneo del Tercer Mundo (North, 1990). En los países desarrollados, los sistemas judiciales incluyen cuerpos legales bien especificados y agentes idóneos -abogados, jueces, jurados, y fiscales- que ofrecen alguna confianza de que los méritos del caso, en lugar de las

recompensas individuales, influirán en los resultados. En contraste, la aplicación de la ley en las economías del Tercer Mundo es incierta, no sólo por causa de la ambigüedad de la doctrina legal (un costo de medición), sino también por la incertidumbre con relación al comportamiento de los agentes (North, 1990).

En el ámbito económico, las empresas conforman una parte muy importante de la actividad económica. El marco institucional condiciona qué empresas nacen y cómo evolucionan. A su vez, estas empresas influirán en la forma en que evolucione el marco institucional. Las empresas, y en general las organizaciones, se crean con un propósito determinado como consecuencia de las oportunidades existentes. Son las instituciones, a través de las limitaciones formales e informales, junto con la estructura de derechos de propiedad de la colectividad, las que determinan las oportunidades que hay en una sociedad, y por consiguiente, el tipo de empresas que se crearán. Las organizaciones y las empresas son creadas para aprovechar estas oportunidades (North, 1993).

Las organizaciones o empresas adquirirán, en función de sus objetivos, las habilidades y conocimientos que refuercen sus posibilidades de supervivencia. La mafia desarrollará aptitudes diferentes que los ejecutivos de la General Motors (North, 1993). Los incentivos de la matriz institucional condicionarán el tipo de conocimientos y aptitudes que las empresas y organizaciones demandarán, y en los que están dispuestos a invertir.

En resumen, son las instituciones las que conforman la estructura de incentivos de una sociedad; estos, a su vez, forman parte del sistema de creencias manifestados en las instituciones y determinan el desempeño económico a lo largo del tiempo. Para adquirir conocimiento puro, base indispensable del crecimiento moderno, los incentivos son afectados por las recompensas y castigos establecidos por la matriz institucional, a la vez que por la tolerancia de la sociedad hacia la innovación y la creatividad. Por lo tanto, una sociedad que pueda generar los incentivos para capitalizar oportunidades de crecimiento y resolver problemas económicos a través de su sistema institucional es la que mayores posibilidades tiene de consagrar un bienestar general a la comunidad.

Para establecer su marco analítico North se basa en la teoría neoclásica y en varios de sus postulados. Asume la hipótesis de escasez, competencia y los instrumentos de análisis de la teoría microeconómica neoclásica. Comparte con estas escuelas y pensadores la necesidad de incrementar el contenido descriptivo de las teorías y su relevancia empírica, adaptando los modelos abstractos a las especificidades histórico-institucionales de cada país. En cambio, rechaza y modifica la hipótesis de racionalidad instrumental, aceptando que la información es incompleta y la existencia de modelos subjetivos de realidad.

La base de su teoría es que las instituciones, que no caben en un mundo de racionalidad instrumental, son las que forman la estructura de incentivos de una sociedad, y por tanto, son las instituciones políticas y económicas las que determinan el desempeño económico a largo plazo. El proceso de aprendizaje acumulativo de los seres humanos, desarrollado a través del tiempo y transmitido por sus creencias culturales de generación en generación, configura la manera en la que se desarrollan las instituciones. Por tanto, el tiempo es la dimensión en la cual los procesos de aprendizaje colectivos van moldeando la evolución institucional a través de sus diferentes elecciones continuas (North, 1993).

Para Albert Beltran i Cangròs (2007) el enfoque de North es más realista que el propuesto por los neoclásicos, pero justamente por este motivo, menos operativo. Describe muy bien cómo realmente es y funciona una economía pero tiene dificultades para establecer una teoría que explique de manera efectiva las bases de dicho funcionamiento. Al considerar tantas variables (crecimiento, distribución, derechos de propiedad, instituciones políticas, instituciones económicas, tecnología, demografía, ideología, etc.) le resulta muy difícil sintetizarlas e integrarlas en un marco teórico concreto. De hecho, las teorías, por definición, tienden a la simplificación de la realidad puesto que eligen unas pocas variables y descartan otras mediante el recurso a la cláusula *ceteris paribus*.

North reconoce que su bagaje teórico debe continuar indagando en ciertos aspectos que se encuentran limitados en términos analíticos; tal y como aclaró muy concretamente en el discurso pronunciado en 1993 en la ceremonia en que recibió el Premio Nobel, en donde hizo mención a que este es un camino que recientemente comenzó a ser transitado hacia el logro de un entendimiento del desempeño económico a través del tiempo. En dicho discurso explicó que sus investigaciones contienen nuevas hipótesis frente a la evidencia histórica, las cuales no sólo crearon un marco analítico que permitió entender el cambio económico a través del tiempo, sino que enriquecieron la teoría económica, con lo cual podrá abordar una amplia gama de temas contemporáneos que están fuera de su alcance. Estas palabras, según North, son una promesa la cual tiene el reconocimiento del Nobel Committee, lo cual debería ser el estímulo fundamental para transitar por ese camino.

2.4. Costos de Transacción.

Uno de los conceptos centrales en la obra de North es el de los costos de transacción, que se definen por el costo de adquirir información, de medición, de definición de los términos de las transacciones y de su cumplimiento obligatorio (North, 1990). Las instituciones facilitan el marco general del intercambio, y junto con la tecnología utilizada, delimitan los costes de transformación y de negociación. De esta manera, según North, los costes totales de producción son la suma de los costes tradicionales de transformación de los recursos (tierra, trabajo y capital), más los de negociación, que vendrán delimitados por los costes de formulación, protección y cumplimiento forzoso de los derechos de propiedad hacia las mercancías.

Desde la época de Adam Smith los economistas han construido sus modelos basándose en las ganancias del comercio, siendo la especialización y la división del trabajo la piedra angular de la teoría económica. No obstante, se olvidaron de los costes que dicha especialización y división del trabajo conllevan. Estos costes de transacción determinan las instituciones, que a su vez influyen en las estructuras de los sistemas políticos y económicos (Urbano Pulido, Díaz Casero, y Hernández Mogollón, 2005).

Se hace evidente que el intercambio es costoso, por lo que las instituciones y concretamente los derechos de propiedad, cobran una importancia crucial en la eficiencia de los mercados. Cuando es costoso negociar, las instituciones cobran importancia; y negociar implica un costo (North, 1990).

En una economía en la que los costes de transacción fueran cero (Coase, 1960), el poder de negociación no afectaría a la eficiencia de los resultados, pero en el mundo real no podemos ignorar los efectos de las instituciones. Negociar es costoso porque es complicado medir con exactitud los atributos de lo que se negocia, ya sea debido a la falta de información, al costo que representa el adquirirla, o incluso a la dificultad que existe para el cumplimiento de los acuerdos.

En resumen, los costos de transacción son los costos de especificar lo que se es intercambiado y hacer efectivos los acuerdos efectuados. En mercados económicos, lo que está siendo especificado (medido) son las características valiables -las dimensiones físicas y las dimensiones de los derechos de propiedad- de los bienes y servicios o el desempeño de los agentes. Existen criterios convencionales de medición; las dimensiones físicas tienen características objetivas (tamaño, peso, color, etc.) y las dimensiones de los derechos de propiedad son definidas en términos legales. Por otro lado, la competencia también juega un rol considerable en la reducción de los costos de aplicación. Por su parte, el sistema judicial proporciona coacción. A pesar de todo, en general, los mercados económicos son imperfectos y están sujetos a altos costos de transacción (North, 1993).

Las instituciones socialmente eficientes, según North, son las instituciones que promueven la innovación productiva y el crecimiento económico. Están determinadas por los modelos subjetivos de los actores y por instituciones que reducen los costos de transacción y son adaptables a preferencias y precios relativos cambiantes (North, 1990).

El crecimiento económico no tendrá lugar a menos que las reglas económicas sean eficaces, ya que los individuos necesitan incentivos para emprender actividades que sean socialmente deseables. Los costes o beneficios sociales son los que afectan al conjunto de la sociedad. La diferencia entre beneficios y costes, sociales y privados, ocurre siempre que el derecho de propiedad no está bien definido o no se hace respetar (North y Thomas, 1978).

La teoría de North sobre los derechos de propiedad analiza como dichos derechos están asignados en la sociedad. En función de cual sea esta asignación, los costos de transacción que facilitan el intercambio serán más altos o más bajos y, a su vez, los incentivos económicos de los agentes serán más o menos favorables.

Un ejemplo de esto, son los ex países de la órbita soviética. En dichos países el estado controlaba los flujos económicos y poseía el control de los recursos. Por este motivo los costos de transacción son muy elevados (debido a la elevada burocratización de la economía) y, a su vez, los incentivos económicos son nulos, ya que los recursos son del estado). Nadie tiene interés en invertir y arriesgar puesto que no existe la posibilidad de obtener ningún beneficio de ello. North entiende que el crecimiento económico de un país no depende tanto de que exista más o menos libertad de mercado, sino que depende, muy especialmente, de cómo están asignados los derechos de propiedad. De hecho, el mercado es el resultado de esta asignación previa, en la medida que no es el mercado el que reparte las cartas (los derechos de propiedad), sino que dicha potestad corresponde al estado (Cangròs, 2007).

Desde la perspectiva de North, el Estado asigna el recurso más importante (los derechos de propiedad), dado que dicha asignación determinará la existencia o no del mercado, su funcionamiento y el modo en que éste asigne los recursos. Sin Estado, no existe la propiedad y sin ésta no existe ni mercado ni siquiera actividad económica. La importancia fundamental del Estado está en la formulación de un marco legal que proteja los derechos de propiedad y estimule el trabajo productivo e innovador, a la vez que reduzca los costos de

transacción, exhortando al cumplimiento estricto de las leyes y contratos con bajo costo (Tijerina, 2008).

Ahora bien, North nos advierte que la asignación de derechos de propiedad por parte del Estado será eficiente y, en este sentido, favorecerá el crecimiento si y sólo si las rentas que el Estado obtiene de esta asignación y las rentas que obtiene la sociedad no se contraponen. En caso contrario, si los intereses económicos del Estado se enfrentan a los del resto de la sociedad, el Estado impedirá el desarrollo económico al actuar como un parásito. La diferencia de desempeño económico entre países o periodos históricos, no depende tanto del mayor o menor peso del Estado en la economía, como de la mayor o menor compatibilidad entre los intereses de los gobernantes y los de los agentes económicos (Cangròs, 2007).

En resumen, North señala que es preciso fortalecer al Estado para que sea capaz de establecer y aplicar reglas económicas eficientes. Para diseñar instituciones proclives al crecimiento se requiere que las instituciones políticas estén respaldadas por organizaciones que tengan interés en su perpetuación; tanto las instituciones formales como las creencias cambien para que una reforma tenga éxito; y se consoliden regímenes democráticos que respeten la ley, en el marco de estructuras institucionales flexibles, que puedan soportar conmociones y cambios, y permitan realizar ajustes oportunos sin provocar demasiadas fricciones (North, 1993).

2.5. Cooperación.

Para North (1990), observamos conducta cooperativa cuando los individuos interactúan repetidamente, cuando tienen mucha información recíproca y cuando el grupo está caracterizado por pocos participantes. La cooperación humana tiene una singular importancia en su teoría, ya que considera que el crecimiento económico sostenido sólo puede lograrse en un ambiente institucional propicio para que surjan soluciones cooperativas (socialmente productivas) a los problemas que acarrea un intercambio comercial cada vez más complejo.

Con frecuencia, el ser humano no actúa motivado por la maximización de riqueza o ingresos, sino por el altruismo y las restricciones autoimpuestas. En estos casos, las elecciones de la gente serán radicalmente diferentes de las previstas por la teoría convencional. De igual modo, los individuos descifran el mundo que les rodea, y resuelven los problemas que confrontan, procesando información incompleta mediante construcciones mentales preexistentes, que no tienen que ser necesariamente aquellas que generan soluciones óptimas (North, 1990).

De todas maneras, siguiendo a North (1993), es difícil mantener la cooperación cuando el juego no se repite, cuando la información sobre los otros jugadores escasea, y cuando hay un gran número de jugadores. Crear instituciones que puedan alterar la relación costo – beneficio a favor de la cooperación es un complicado proceso porque no solamente requiere la creación de instituciones económicas sino también requiere que sean sustentadas por instituciones políticas apropiadas.

La teoría neoinstitucional considera que los procesos económicos están insertados en un entorno social de gran complejidad. La economía está en interacción continua y dinámica con un sistema socio-cultural y político más amplio, no siendo posible distinguir entre procesos de la economía. Desde esta perspectiva el sistema económico de un país, región o territorio determinado, a pesar de que tiene muchos elementos en común con otros sistemas económicos, es un producto histórico-cultural único y en evaluación permanente.

El conocimiento actual de cualquier generación está condicionado por las percepciones procedentes del aprendizaje colectivo histórico. Por tanto, el aprendizaje es un proceso acumulativo, depurado por la cultura de una sociedad. El proceso de aprendizaje, para North (1990), depende de la manera en que una estructura de creencias determinada filtra la información procedente de las experiencias y las diferentes experiencias que los individuos y las sociedades afrontan en diversas épocas. La herencia cultural común, fruto del aprendizaje cultural de las sociedades, facilita la reducción de las

diferencias entre los diversos modelos mentales que tienen los sujetos en la sociedad y sirve de medio para transmitir de generación en generación estas percepciones unificadoras a través de una estructura de creencias que son parte fundamental de las sociedades (Urbano Pulido, Díaz Casero, y Hernández Mogollón, 2005).

Las creencias se transforman en estructuras sociales y económicas a través de las instituciones, tanto a través de las reglas formales como de las informales. La relación entre los modelos mentales y las instituciones es muy estrecha. Los modelos mentales son las representaciones internas que los sistemas cognitivos individuales crean para interpretar el entorno, las instituciones son los mecanismos externos (a la mente) que crean los individuos para estructurar y ordenar dicho entorno (North, 1990).

Por lo tanto, para la teoría Neoinstitucional, el papel de la ideología es preponderante en la economía ya que es imposible analizar el desarrollo histórico sin considerar la ideología y el cambio ideológico, porque las reglas de juego tienen que ver con el modo como el Estado asigna y garantiza los derechos de propiedad, y, el que el Estado asigne estos derechos de un modo u otro depende de cuales sean los valores, morales, religiosos e ideológicos que orienten la acción del Estado. Como ser el caso en que el Estado este condicionado por una ideología –liberalismo, socialismo, catolicismo, etc. – que explica en buena medida porqué las autoridades estatales han decidido asignar de una u otra forma los derechos de propiedad. Así pues, las ideas determinan también el desempeño económico, la cultura y la economía, una vez más se presentan unidas por lazos inquebrantables (Prado Robles, 1998).

Por otro lado, el cumplimiento de las normas depende también de la actitud de los agentes económicos. El Estado por sí sólo no puede garantizar dicho cumplimiento. Los agentes económicos deben estar predispuestos a respetar las reglas de juego de la economía, evitando conductas que en la teoría de juegos se conocen como de “free rider”. Las ideologías exitosas son capaces de incitar a los individuos a no comportarse de acuerdo a un simple cálculo egoísta de costos y beneficios, y esto tiene implicaciones fundamentales para

lograr la eficiencia económica del sistema, habida cuenta de que los costos de mantener un orden existente son inversamente proporcionales a la legitimidad que le atribuye la sociedad. Si los miembros de la sociedad creen que el sistema es justo, los costos de aplicación de las reglas y de los derechos de propiedad se reducirán enormemente por el simple hecho de que los individuos no desobedecerán las reglas ni violarán los derechos de propiedad, aun cuando un cálculo privado de costo/beneficio así lo aconsejara.

North considera que la ideología es clave para entender el fenómeno de la “vía de la dependencia” (path dependence), es decir, para comprender por qué es tan difícil que las economías -una vez encaminadas por la camino del crecimiento, el estancamiento, o el declive- logren revertir sus tendencias de largo plazo. Esta “vía de la dependencia”, hace referencia a la poderosa influencia del pasado en el presente y en el futuro (North, 1993). Afecta a las instituciones, sobre todo por la dificultad de cambiar la cultura, las leyes y el papel del Estado, debido sobre todo a las limitaciones cognitivas y de información, y a las asimetrías de los agentes en éstas, en el poder de negociación y de participación.

North (1990) deja en claro que a pesar de los avances de la ciencia cognitiva, aún hay un gran desconocimiento de cómo la mente procesa la información. Para el autor, el concepto de la vía de la dependencia y sus consecuencias está comenzando a ser explorado. De todas maneras, la vía de la dependencia significa que la historia importa, ya que no se pueden entender las elecciones de nuestros días (y definir las en el modelamiento del desempeño económico) sin trazar la evolución incremental de las instituciones.

Una vez que un patrón de desarrollo se establece sobre un curso determinado, la red de “externalidades,” el proceso de aprendizaje de las organizaciones y la interpretación subjetiva de los problemas que la sociedad enfrenta, refuerza el curso inicial (North, 1990). La dificultad para cambiar el curso decadente de una economía está relacionada principalmente a la naturaleza de los mercados políticos y a las creencias de los actores. La historia muestra que no basta que

los dirigentes tomen conciencia de los problemas económicos y propongan soluciones “racionales” (North, 1993).

North estipula que, los cambios en las instituciones, y en concreto en las estructuras de derechos, se deben a alguna circunstancia que supone nuevas oportunidades para los agentes sociales, como la apertura de nuevos mercados o el progreso técnico, o bien, como un cambio en los precios relativos de los productos o un cambio en los gustos (North, 1993). De esta manera, el cambio institucional consiste en ajustes marginales al conjunto de limitaciones formales e informales que constituyen el marco institucional. Los rendimientos crecientes de las organizaciones y mercados imperfectos caracterizados por altos costos de negociación, operan como fuerzas que modulan la vía del cambio institucional.

Según el autor, la clave de los diferentes procesos evolutivos seguidos por las distintas colectividades a lo largo de la historia ha sido el tipo de aprendizaje que los sujetos de esas comunidades adquirieron con el tiempo. Evolucionaron a medida que la especialización y la división del trabajo crecieron, y fueron desarrollando organizaciones y civilizaciones más complejas con mayores o menores grados de éxito, en función de que, según sus bagajes culturales aprendidos, supieron afrontar mejor o peor las soluciones a los problemas.

La estructura institucional determina el tipo y las características específicas de las organizaciones, mientras que los empresarios de estas organizaciones inducen, guían y dirigen el cambio institucional. Así, el cambio institucional es un proceso ubicuo, continuo y acumulativo que se origina en la interacción entre instituciones y organizaciones, siendo las primeras las reglas del juego, y las organizaciones y sus empresarios son los jugadores (North 1993).

En palabras de North (1990), el cambio económico a largo plazo es la consecuencia acumulativa de muchas decisiones de corto alcance de empresarios políticos y económicos que directa e indirectamente dan forma al desempeño. Debido a que los modelos reflejan ideas, ideologías y creencias que en el mejor de los casos son refinadas y mejoradas solo parcialmente por

medio de la información de retroalimentación sobre las consecuencias de las políticas en juego, las consecuencias de las políticas específicas no solamente son inciertas sino en un grado considerable son impredecibles. Pero aclara que las características de los resultados crecientes de la matriz institucional así como de los modelos subjetivos complementarios de los jugadores sugieren que aunque las vías específicas a corto plazo son impredecibles, la dirección general a largo plazo no solo es más predecible sino también más difícil de revertir.

De esta manera, si el agente de cambio es el empresario (económico o político), las fuentes del cambio vienen determinadas por los incentivos y oportunidades creados por la estructura institucional, que condicionan las habilidades y conocimientos en los que invertirán los empresarios. El cambio institucional ocurre como resultado de las demandas de los empresarios al evaluar las ganancias derivadas de renegociar nuevas estipulaciones en el marco institucional, siendo las percepciones de éstos las fuentes de acción para este cambio. Así, podemos considerar que el papel de las instituciones y de las organizaciones, empresas y empresarios, como catalizadores de éstas, es muy importante para el desarrollo económico a largo plazo (Urbano Pulido, Díaz Casero, y Hernández Mogollón, 2005).

La estabilidad general de una estructura institucional permitirá el intercambio complejo a través del tiempo y del espacio, en el sentido de que, una vez las normas formales e informales han pasado a formar parte de la conducta habitual las personas automatizarán los intercambios sin tener que pensar o medir cuáles son los términos y características de cada tipo concreto de intercambio. De esta manera, la estabilidad se logra mediante un conjunto complejo de limitaciones que incluye reglas formales anidadas en una jerarquía donde cada nivel es más costoso en cuanto a cambiarlo que el anterior (North, 1993).

2.6. Reflexiones preliminares I.

Explicar o resumir la vasta obra de Douglass North no es fácil, tanto por su extensión como por su riqueza conceptual y académica. Pero a los fines del

presente trabajo se han extraído los principales conceptos y premisas de su teoría. De estos modelos teóricos se deriva la temática planteada anteriormente, la cual será contrastada a través de las técnicas empíricas existentes al respecto.

No se pierde de vista, que el Neoinstitucionalismo, describe muy bien cómo realmente es y funciona una economía pero tiene dificultades para establecer una teoría que explique de manera efectiva las bases de dicho funcionamiento. No obstante, la idea del presente trabajo no es considerar todas las variables para desarrollar a partir de ellas un análisis omnicomprendivo tan improbable como probablemente indeseable, ya que pretender explicarlo todo puede significar al final no explicar nada.

A pesar de las limitaciones expuestas por North en su teoría, el Neoinstitucionalismo actualmente proporciona un marco conceptual consistente y apropiado para realizar un estudio exploratorio de la influencia de los factores institucionales en la función económica y social de un territorio determinado.

3. Turismo.

El objetivo del presente trabajo es el de analizar la temática del Turismo en cuando a los aportes de este a la Micro-Regionalización y sus potencialidades para el desarrollo institucional. De esta manera, el Turismo será analizado como factor de desarrollo económico-productivo y como componente relacional entre el sector público, el privado y las comunidades.

Vasta es la bibliografía referida al Turismo en la cual se lo referencia a este como fenómeno que se ha convertido en una actividad fundamental para el desarrollo social y económico de países, regiones y localidades. El Turismo ha influido, de forma determinante, en los cambios sociales y culturales que se están produciendo en todo el mundo. No cabe duda de que, al menos en su manifestación actual, es un fenómeno relativamente reciente, fruto de las revoluciones tecnológicas y sociales que se dan en la segunda mitad del siglo XX, adecuándose a las mismas hasta consolidarse como una de las actividades más dinámicas de la economía post-industrial (Arnaiz Burne y César Dachary, 2001). Así, el turismo se ha convertido no sólo en una actividad estratégica de gran relevancia para la economía, sino también en objeto de múltiples debates y estudios desde puntos de vista muy dispares, dada la naturaleza multidisciplinar del fenómeno.

Hoy en día, el volumen de negocio del turismo iguala o incluso supera al de las exportaciones de petróleo, productos alimentarios o automóviles. El turismo se ha convertido en uno de los principales actores del comercio internacional, y representa al mismo tiempo una de las principales fuentes de ingresos de numerosos países en desarrollo. Este crecimiento va de la mano del aumento de la diversificación y de la competencia entre los destinos. La expansión general del turismo en los países industrializados y desarrollados ha sido beneficiosa, en términos económicos y de empleo, para muchos sectores relacionados, desde la construcción hasta la agricultura o las telecomunicaciones (Organización Mundial del Turismo, 2011).

La contribución del turismo a la actividad económica mundial para el año 2011 se estimó cerca del 5%. Su contribución al empleo tiende a ser ligeramente

superior en términos relativos y se estima entre el 6% y el 7% del número total de empleos en todo el mundo (directos e indirectos), según datos de la Organización Mundial del Turismo para el año 2011.

Para el siguiente año, según el Barómetro OMT del Turismo Mundial, los ingresos por turismo internacional batieron un nuevo récord, llegando a aproximadamente 1,075 billones de dólares en todo el mundo, un 4% más en términos reales. Este crecimiento es igual al incremento de las llegadas de turistas internacionales, que alcanzaron la cifra de 1.035 millones (OMT, 2013). Por último, entre enero y abril del año 2013 viajaron un total de 298 millones de turistas internacionales en todo el mundo, 12 millones más que durante el mismo periodo en el año 2012 (OMT, 2013); reflejando, de esta manera, que las perspectivas de crecimiento del flujo de turismo internacional siguen siendo positivas para los años venideros.

Estas cifras y potencialidades son relativas no solamente a una porción del mundo, ya que mientras que en 1950 los 15 destinos principales absorbían el 88% de las llegadas internacionales, en 1970 la proporción fue del 75% y el 55% en 2010, como reflejo de la aparición de nuevos destinos, muchos de ellos en los países en desarrollo. Y, ya que el crecimiento ha sido especialmente rápido en las regiones emergentes, el porcentaje de llegadas de turistas internacionales en los países emergentes y en desarrollo ha aumentado continuamente, del 32% en 1990 al 47% en 2010 (OMT, 2011).

Por lo tanto, el turismo es un fenómeno particularmente importante en lo que respecta al desarrollo territorial y empresarial, no en vano es una de las escasas industrias donde los países en vías de desarrollo retienen la actividad turística como de importancia crítica para dichas unidades territoriales, que tienen en el turismo una de las principales fuentes de ingresos por divisas y de la principal categoría de exportación para la tan necesaria creación de empleo y de oportunidades para el desarrollo. (OMT, 2011).

En los últimos años ha emergido una suerte de consenso en torno a la idea del turismo como actividad económica primordial para los países y áreas

periféricas (Declaración de Quebec, 2002, entre otros), creciendo en paralelo, su papel dentro de los segmentos de la estructura económica y su peso específico en las políticas nacionales. Por ello los países y áreas receptoras, tradicionalmente con niveles de desarrollo intermedio o bajo, concedan prioridad al fenómeno turístico como factor clave del progreso económico mediante la creación de empleo y de empresas, la ejecución de infraestructuras y los ingresos de exportación (OMT, 2011).

Estos cambios que se vienen produciendo en la actualidad configuran un nuevo mapa competitivo para la gran mayoría de los sectores político y económico. Por ende, el Turismo debe afrontar también el reto de la competitividad en productos y regiones. La superación del mismo puede redundar, en último término, en un incremento de la calidad de vida de los agentes que intervienen en la economía y en la sociedad en general (Rodríguez Domínguez, 2001).

Esta nueva dinámica determina la necesidad de estudiar el sector desde un punto de vista estratégico, con la aspiración de conseguir el objetivo genérico de mejorar la competitividad y colaborar con la definición de un modelo holístico adaptado al nuevo entorno en el que operan los políticos y empresarios.

3.1. Matriz Relacional.

En el afán de capitalizar oportunidades económicas y sociales que brinda el turismo, sobre todo para aquellas localidades más postergadas económica y socialmente, el fenómeno de la micro-regionalización territorial se alza como herramienta de gestión de políticas públicas idónea para dicho fin. Este fenómeno se orienta a estructurar al Turismo, como una matriz relacional que incluye una serie de elementos que interactúan entre sí configurando una suerte de complejo productivo sectorial.

La matriz relacional turística permite concebir al turismo como un sistema vivo y orgánico que necesita ser gestionado desde una perspectiva holística que contemple todos los aspectos en interacción en la sociedad. Como tal dinámica, en perpetuo movimiento, afectada por flujos y reflujos el turismo

necesita de agentes u organizaciones gestoras capaces de vertebrar los distintos aspectos de la dinámica turística a partir de un tejido organizativo que vincule y estructure invisible pero eficazmente a todos ellos, de forma que promueva su funcionamiento articulado, evitando desequilibrios o, como habitualmente sucede, la excesiva preponderancia de unas dimensiones sobre otras (Calderón Vázquez 2005).

La configuración del turismo como matriz relacional responde a la transversalidad del mismo y a su capacidad de poner en contacto distintas dimensiones de la realidad. La matriz relacional turística acentúa y afirma la necesidad de generar tejido organizativo e institucional que articule las distintas dimensiones de esta. Dando lugar a la dinamización del conjunto del sistema económico gracias a la intersectorialidad y al efecto multiplicador del turismo que fomenta su carácter de actividad prestadora de servicios in situ, lo que implica una gran capacidad de generación de empleo (Calderón Vázquez 2005).

Por tanto la intersectorialidad aparece como la característica más apreciada del turismo como instrumento de desarrollo económico ya que la capacidad de interacción con otros segmentos de actividad económica a través de la generación de encadenamientos productivos desde las actividades turísticas hacia otras ramas de actividad productiva en el conjunto del sistema económico supone una capacidad de dinamización económica muy importante para aquellas regiones en desarrollo.

3.2. Beneficios de la actividad turística sustentable.

La Ley Nacional de Turismo N° 25.997, sancionada en 2004 y promulgada en 2005, en su artículo 1º declara de interés nacional al turismo como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país, señalando a la actividad turística como prioritaria dentro de las políticas de Estado. Tal ratificación, que será analizada en profundidad más adelante, es producto de la que el turismo posee la capacidad de inducir un crecimiento en la economía y de tracción o arrastre sobre otros sectores productivos.

Los beneficios derivados del turismo sustentable son numerosos, entre los que se puede encontrar como preponderantes: generación de rentas complementarias a las actividades tradicionales, estímulo a la actividad económica total del territorio a partir del efecto arrastre de otras actividades de la economía (construcción, comercio local, producciones primarias, agroganaderas, productos artesanales, hostelería y restauración, transportes, servicios de agencias de viaje, servicios personales, etc.), promoción, revalorización, conservación y uso sostenible del patrimonio territorial, fijación de la población al territorio, tendencia a la mejora del Capital Humano, tendencia a la captación y asimilación de nuevas tecnologías por la población y los emprendedores, entre las principales que se pueden nombrar.

Todo esto reafirma el hecho de que comunidades alrededor del mundo hayan optado por generar las oportunidades para el desarrollo de la actividad turística tanto por su efecto multiplicador y productor de ganancias complementarias, como por su capacidad de creación de sinergias y generando una demanda de infraestructuras y de servicios de apoyo a las comunidades, lo que beneficia tanto a la población local como a sus visitantes.

3.3. Consecuencias negativas.

No sería completo analizar al turismo, sin un análisis de las posibles consecuencias negativas aparejadas en el desarrollo de este como factor de crecimiento de la actividad económica productiva.

Entre otras, hay tres situaciones que requieren cuidado en el desarrollo turístico a saber: cuando se produce una situación de, como llamó Esteve Secall (1983) monocultivo turístico, que conlleva la desaparición progresiva de las actividades económicas tradicionales primarias anteriores al fenómeno, por una parte y cuando a pesar del esplendor turístico no se producen inversiones paralelas locales o regionales en el conjunto de la economía y por último cuando los bienes y servicios demandados para el consumo turístico sean importados del exterior en su mayoría.

La posición dominante o hegemónica del turismo en una economía de pequeña dimensión, puede generar una suerte de productividad única basada en la actividad turística, provocado tanto por su alto índice de rentabilidad, como por su relativa “facilidad” de explotación. Este *monoproductivismo* puede sustituir a la producción agraria o manufacturas tradicionales como actividad más rentable al interior de la economía del lugar. Esto puede suponer que la economía regional, se oriente en función de las necesidades del sector moderno y exportador, en este caso el turístico, con la serie de servidumbres que ello implica, pudiendo generarse conflictos por el uso de la tierra y la falta de incentivos de alternativas productivas tradicionales.

El resultado de todo ello podría condicionar e inhibir la diversificación económica del territorio en cuestión, y redundar en la centralidad del turismo lo que originaría una situación de dependencia cuasi total de los flujos turísticos. Cualquier oscilación a la baja en los mismos produce recesiones de inmediato en la economía local (Esteve Secall, 1983).

La identificación del problema ha derivado normalmente del análisis de la experiencia del desarrollo turístico en determinadas áreas territoriales, donde la explotación de la actividad turística se ha producido en condiciones de enclave, es decir cuando el capital foráneo actúa como principal inversor, lo que conlleva al control casi total de la actividad turística por manos de especuladores extranjeros, no comprometidas con los objetivos y necesidades del desarrollo endógeno territorial, desincentivando a las inversiones que generen beneficios a la economía en su conjunto.

Por otro lado, el impacto generado por las actividades turísticas sobre la renta en las zonas de recepción va a estar minimizado por el aumento de las importaciones necesarias para poder atender la demanda de consumo del flujo turístico, produciéndose fugas de valor, lo que hace que las importaciones puedan desempeñar un rol esencial en la influencia económica del turismo, como instrumento de desarrollo (Hernández Martín, 2002).

De todas maneras, es difícil pensar que pequeñas economías puedan abarcar un amplio espectro productivo, y desde luego, la generación de productos susceptible de satisfacer a las necesidades de consumo del nivel que requiere el turismo. Por lo que la tendencia a la fuga de valor se mantendrá como constante, sin que esto signifique necesariamente negatividades para el sistema económico general donde dicha economía territorial se asienta, puesto que la existencia del destino turístico como tal oportunidad económica que podría ser aprovechada por otros territorios del contexto regional o nacional.

En este sentido, las recomendaciones provenientes de organizaciones internacionales tienden a centrar las posibles alternativas de solución de estos problemas en torno a la idea de la “integración productiva” en el sentido de que el máximo de productos y servicios destinados a satisfacer consumos turísticos sean suministrados por proveedores y suministradores locales. Ello supondría, un estímulo fundamental para la economía local que abre la oportunidad de cubrir la demanda turística, diversificando y ampliando sus horizontes productivos, disminuyendo los efectos negativos de la fuga de valor que implican las importaciones necesarias para la satisfacción del consumo turístico (OIT, 2008).

3.4. Planificación del Turismo.

La planificación es el instrumento que posibilita la optimización de los efectos favorables y la minimización de los desfavorables. La calidad de la planificación va a determinar el éxito y la longevidad de cualquier área territorial que quiera desarrollar el turismo receptivo, por lo que el tiempo, esfuerzo y recursos destinados a la planificación, deberían ser considerados inversiones esenciales.

En términos generales, la necesidad de aplicar en el turismo una planificación sistemática se ha convertido en un enfoque habitual y ampliamente aceptado. Las políticas y estrategias de turismo recomendadas por las organizaciones internacionales y formuladas por las autoridades de los gobiernos nacionales, regionales y locales han ido incorporando progresivamente la cuestión del medio ambiente y la sostenibilidad (OMT, 2002). En Argentina, la Ley Nacional

de Turismo N° 25.997 y la Ley General del Ambiente, N° 25675/02, reflejan esta tendencia resaltada por la OMT.

Para Calderón Vázquez (2005), la heterogeneidad de las distintas partes en juego, la complejidad y dificultad de la gestión a realizar, hacen necesario tomar los distintos elementos aislados y a partir de la base territorial proceder a la armonización del conjunto, tratando de orquestar el funcionamiento de las partes como un todo. De esta necesidad, se deriva que el concepto de planificación es relativo a la noción un “todo” sistémico. Cuestión por la cual se tomó al Turismo en el presente trabajo, como una matriz relacional, en cuyo interior se relacionan e interactúan una serie de aspectos, que configuran el conjunto como un “todo”, como un sistema propiamente dicho. Por tanto en la matriz turística deben estar presentes e interactuando la totalidad de las dimensiones del fenómeno turístico, abarcando desde los aspectos puramente económico-empresariales, hasta los socioeconómicos de desarrollo y gestión del territorio, y la participación de la población.

Precisamente es la totalidad la propiedad inherente al concepto “sistema”, entendido como un todo inseparable, coherente e independiente. Para que un todo pueda ser sistema es necesario que el conjunto de componentes actúe coordinadamente y en interacción, para alcanzar una serie de objetivos. Al tratarse de un todo inseparable el sistema no es la mera suma o acumulación de sus partes, sino que la interrelación entre las partes produce una cualidad que no podría explicarse por las partes consideradas aisladamente, de tal manera que un cambio en alguna de los componentes integrantes del sistema provoca un cambio en todos los demás y en el conjunto del sistema. De ahí que la característica fundamental del sistema sea la “sinergia” (Calderón Vázquez, 2005).

La efectividad de las políticas de planificación y desarrollo sostenible requiere altos niveles de participación y aceptación de los ciudadanos. Para lograr esta aceptación es necesario involucrar a los mismos de manera efectiva en la toma de decisiones. El aumento de este orden de participación indudablemente contribuye a hacer crecer las posibilidades de autosustentación de los

programas. La matriz del proceso de desarrollo sostenible es política, por cuanto que radica en una decisión política el inicio del proceso. Alcanzar efectividad y metas de autosustentabilidad en programas sociales, requiere de acuerdo a las evidencias disponibles, crear espacios favorables para la participación activa de la comunidad asistida. La necesidad de promover la participación aparece como una exigencia organizacional básica (Kliksberg, 1997).

Por lo tanto, es fundamental desarrollar mecanismos institucionales de participación local, que creen un marco de legitimidad que sustente las políticas de planificación sostenible para la gestión turística del territorio y de esta manera conseguir que efectivamente las ventajas económicas del hecho turístico se reflejen de manera concreta sobre la población local.

3.5. Reflexiones preliminares II.

La expansión del turismo es una posibilidad cierta de generar actividad económica en zonas desalentadas socioeconómicamente, y, además, puede ser una estrategia para conservar y disfrutar de recursos naturales, mantener ecosistemas, preservar, animar y dar realce al patrimonio histórico y a las expresiones culturales de los lugares donde se desarrolla. En su gestión y desarrollo, se involucra un amplio espectro de actores estatales y privados. El turismo debe ser entendido como una herramienta de doble finalidad: por un lado, impulsor de la conservación y gestión de los recursos naturales y culturales, y por otro, factor de crecimiento de las economías locales y micro-regionales. La primera, orienta su gestión para la revalorización del patrimonio y en su adecuada interpretación, la segunda, genera oportunidades laborales y de dinamización económica a través de la captación de renta obtenida en áreas prósperas (Olivera, M. 2006).

Sin la presencia de elementos de planificación y organización aun cuando el territorio en cuestión reúna una serie de ventajas naturales o culturales que facilite la práctica turística, muy probablemente fracasará el modelo de desarrollo turístico en dichos territorios. El turismo no debe ser considerado una especie de panacea mágica, ya que no aporta *per se* soluciones a las

dificultades económicas y sociales; sino que, con la adecuada planificación, la actividad turística puede convertirse en la actividad que genere una serie de pequeñas pero fundamentales cadenas de valor, que hacen posible una mayor contribución al proceso de desarrollo económico local.

El objetivo de la gestión turística en el territorio, entendido como matriz relacional de múltiples factores productivos, se encuentra en procurar que la formación de un sistema productivo territorial turístico genere la posibilidad de que los beneficios de esta actividad se traduzcan en mejoras en la calidad de vida de las localidades receptoras. Estas mejoras serán posible de la mano de la creación de una estructura productiva diversificada en torno a la actividad turística, con PYMES locales proveedoras de los insumos necesarios. Un Estado que regule e incentive la oferta turística y un conjunto de organizaciones representativas que cooperen entre sí para generar un ámbito propenso a la satisfacción de la experiencia del turista y de las necesidades locales.

4. Micro Regiones.

Dentro de las posibles opciones de gestión ordenada y sostenida de un territorio se encuentra el enfoque micro-regional, el cual emerge como una alternativa de planificación para realidades municipales caracterizadas por el inframunicipalismo contextualizada en un marco de insatisfacción de necesidades económicas, sociales, culturales y ambientales.

Este modelo de desarrollo endógeno territorial conocido como **Micro-Región** es concebido como una unidad de análisis, planificación y acción para el desarrollo sostenible. El mencionado espacio de operación se convierte en el escenario territorial en el que se procesan relaciones sociales y económicas históricamente determinadas, cuyas fronteras son fácilmente reconocibles. La unidad de análisis territorial, está contenida especialmente por la región (la unidad mayor), y constituye un sistema homogéneo y diferenciado. Una Micro-Región presenta caracteres de similitud tanto en el medio natural como en el socioeconómico, continuidad espacial, fuerte cohesión interna y alta integración en términos de funcionalidad. Desde esta perspectiva, representa un escenario apropiado para asignar recursos que promuevan su transformación multidimensional (Sepúlveda, 2002).

Según el informe de la Comisión Nacional para la Promoción y el Desarrollo de la Región Patagónica (CONADEPA, 1999), la **Micro-Región** es una porción de la realidad sistemáticamente integrada, en la que se articulan rasgos temáticos, espaciales y temporales, pudiéndose reconocer en ella tanto subsistemas, como metasistemas de pertenencia. Se la define como una entidad de carácter intermedio. Es un “sistema”, por tanto implica la existencia de un “metasistema” (Regional, Provincial Nacional y Global) que lo contiene; así como “subsistemas” que lo componen (Municipios - Provincias - Sector Privado).

Para Esteve Secall (2003) entendemos por **zona turística** a un territorio, normalmente de carácter supramunicipal, caracterizado por una gran concentración de actividades turísticas (o en el que el turismo es la actividad económica preferente), donde se ofertan diversos productos turísticos. Estos últimos están estructurados en una red de agrupamientos que integran

infraestructuras físicas y estructuras empresariales de transporte, alojamiento, restauración, agencias de viaje y operadores turísticos, atractivos turísticos primarios y complementarios, infraestructuras urbanas y tecnológicas, equipamientos, etc., están asentados en un territorio turísticamente atractivo, están motivados por unos recursos turísticos determinados, y gozan de un marco institucional adecuado para el desarrollo de sus actividades.

En este contexto, los criterios de definición física de una Micro-Región -como unidad de planificación- son flexibles y fáciles para adaptarse a cada circunstancia. Los rasgos que las distinguen, entendidas como sistemas productivos territoriales, en los países avanzados son: densidad productiva e institucional, elevada capacidad empresarial y de innovación, organización basada en redes donde priman la confianza y la cooperación con el fin de elevar el desarrollo aprovechándose las economías externas y de aglomeración, los recursos específicos y el potencial económico territorial (CEPAL, 2005).

Los sistemas productivos referidos, apuntan a la generación de mayor valor agregado y a la reducción de los costos de transacción, como una condición para alcanzar, sostener o elevar la competitividad. Con este objetivo, en un contexto de organización y planificación Micro-Regional se pueden superar los puntos de estrangulamiento causados por la inadecuada infraestructura física y social (en carreteras, puestos de salud, telecomunicaciones, investigación aplicada sobre tecnología, educación-capacitación y escasa capacidad gerencial en el sector público y el privado). El énfasis en la competitividad plantea la respuesta a la cuestión básica de que para que las localidades que padecen las consecuencias del inframunicipalismo puedan llegar a ser competitivas deben contar con el acceso a los servicios de apoyo a la producción, la infraestructura adecuada y con los servicios sociales básicos.

Tal como estipula North (1990) cuando hace referencia a aprovechar las oportunidades del entorno en las que los empresarios (políticos y económicos) pueden usar sus capacidades o sus conocimientos e indagar márgenes provechosos, a estimar las probabilidades de éxitos y a arriesgar los recursos

de la organización para captar utilidades potenciales. Para North, la eficiencia de las organizaciones depende de percibir y realizar esas oportunidades.

La transformación multidimensional, aludida anteriormente, tiene como objetivo la transformación de la concepción de gestión territorial por parte de los agentes públicos y privados de las Micro-Regiones. Los vínculos entre desarrollo sostenible nacional y desarrollo regional y micro-regional sostenible deben ser derivados unos de otros en orden descendente, cada uno de ellos es un subconjunto del anterior. Así, el desarrollo sostenible Micro-Regional se entiende como una continuidad de un proceso significativamente más amplio (nacional), el cual involucra factores y actores nacionales e internacionales que condicionan permanentemente las acciones de los otros dos niveles.

De esta manera, las organizaciones intermunicipales, con fines de gestión asociada de proyectos y programas tendientes al desarrollo local, refiere a la creación estratégica de una nueva institucionalidad orientada a favorecer las ventajas comparativas de un área territorial a fin de convertirlas en ventajas competitivas (Pianovi, 2009). La cooperación entendida de este modo, tiende a la constitución de unidades territoriales mayores a una jurisdicción político administrativa (Micro-Regiones) y que operan a partir de las articulaciones que posibilitan fortalecer el poder de negociación de un conjunto de unidades (Municipios) débiles en relación a otros niveles estatales (Provincia, Nación) u otras unidades territoriales (Micro-Regiones, regiones, etc.).

Los objetivos del desarrollo sostenible Micro-Regional, enmarcados dentro de la concepción del turismo como un todo sistémico, trascienden ampliamente proyectos específicamente diseñados para el turismo. Dichos objetivos establecen tanto la transformación de las relaciones y tendencias estructurales responsables por los desequilibrios espaciales del sector turístico, como la rearticulación equitativa de aquellas unidades territoriales marginadas de los centros nacionales de desarrollo económico. Esta concepción propone explícitamente una perspectiva de largo plazo, que garantice el uso racional de los recursos renovables y la ejecución de estrategias de manejo integrado de recursos naturales.

La Micro-Región es entonces una herramienta de gestión espacial donde es posible ejecutar actividades diversas, tales como la protección de recursos naturales estratégicos, el desarrollo de programas orientados a potenciar las capacidades productivas de comunidades y de mitigación de la pobreza. La revolución organizacional debe insertarse en un esquema marco de cooperación territorial entre todos los agentes públicos y privados involucrados en el desarrollo de actividades productivas en el territorio, modelo relacional que debe venir promovido a partir de la planificación estratégica del territorio.

Los argumentos elaborados implican un proceso de cambio en diversas dimensiones: la social, la ambiental, la político-institucional y la económica, así como también sus interacciones. Es decir, se da un viraje hacia el uso y manejo racional de unidades territoriales para concretar una perspectiva de desarrollo de largo plazo, la cual debe basarse en la heterogeneidad como guía de actuación fundamental para poder abordar un planteamiento estructurado en un contexto de elementos tan variados.

4.1. El factor Económico de las Micro-Regiones.

La dinamización y prosperidad de la competitividad de las Micro-Regiones, entendidas como sistema productivo territorial está fuertemente vinculada al desarrollo de las empresas locales y a la integración de la producción de bienes y servicios en cadenas de valor, a partir de la formación de redes empresariales y cadenas productivas que incorporan valor agregado a la producción.

Calderón Vázquez (2005), en su análisis sobre los distritos turísticos, refiere a que la ecuación básica del desarrollo empresarial plantea dos componentes esenciales, por una parte la existencia y consolidación de empresas, individualmente consideradas y por otra la integración de dichos sujetos empresariales a partir de esquemas de aglomeración empresarial. Por tanto, no es suficiente la existencia de empresas individualizadas, además es necesario que tales empresas actúen de manera coordinada, o dicho de otra manera que la interacción empresarial normal se produzca en un contexto de integración.

La clave en términos económicos del desarrollo micro-regional va a estar constituido por las economías externas y de aglomeración, generadas a partir de las interacciones entre las empresas locales integrantes del territorio. Dichas externalidades acompañan a las economías internas como elemento de competitividad, donde la generación de estas deriva de la actuación sinérgica de las diferentes empresas, que va a producir una serie de encadenamientos productivos que en su conjunto generan una suerte de red local de transacciones empresariales y productivas. La Micro-Región es producto del entorno local que proporciona a la organización productiva todos los inputs productivos necesarios (masa crítica de capital humano y mano de obra cualificada disponible, empresariado, infraestructuras materiales e inmateriales, cultura social y organización institucional, costes de información y transacción bajos, disponibilidad de información comercial y tecnológica, etc.) para la culminación del proceso productivo (Calderón Vázquez, 2005).

Quien abordó el asunto de la concentración geográfica de la industria, fue Alfred Marshall en su clásico "Principles of economics" (1890), quien va proponer como unidad de estudio del proceso de desarrollo económico local una entidad de base local territorial, introduciendo con ello una nueva perspectiva ya que la centralidad de la empresa es sustituida por una teoría de la organización donde el contexto territorial es el protagonista, desempeñando un rol central y estratégico, ya que es en dicho entorno donde se localizan e insertan las empresas.

El análisis marshalliano del espacio es un factor determinante en los costes de producción, ello provoca que el componente territorial del proceso productivo sea un elemento relevante, ya que vincula los recursos económicos y socio culturales de un territorio. Marshall vislumbra el "distrito industrial" como la concentración de empresas especializadas que a partir de la división del trabajo en procesos y fases productivas y en la especialización sectorial generan toda una serie de economías de escala que permiten alcanzar ventajas competitivas frente a la gran empresa, todo ello teniendo lugar en un área territorial determinada (Marshall, 1890).

A su vez, siguiendo a Marshall, la cooperación dentro del espacio físico, provoca un entorno favorable a la recepción, difusión y asimilación de innovaciones, contexto favorable expresado a través de la metáfora de la “atmósfera industrial” que promueve el aprendizaje colectivo. Tales elementos presentan una fuerte carga territorial, social y local, puesto que tienen como consecuencia la integración de las empresas con la comunidad de agentes locales, familias e instituciones siguiendo códigos de comportamiento consolidados en el tiempo, es decir costumbres sociales, acuerdos no escritos, relaciones de reciprocidad, etc. Cuestiones que North (1990), tal como se explicó en el presente trabajo, abordó en su teoría al expresar que es más fructífero mantener la cooperación cuando el juego se repite, cuando la información sobre los otros jugadores abunda, y cuando no hay un gran número de jugadores.

Esta propuesta de objetivos tendientes al desarrollo territorial sustentado en responsabilidades compartidas aspira a transformar los desafíos que plantea el contexto en oportunidades para la economía local, el mantenimiento de la población frenando la regresión demográfica y elevando las rentas y el bienestar social de sus habitantes a niveles más próximos o equiparables a los de las zonas más desarrolladas, asegurando la conservación del espacio y la sustentabilidad económica, cultural y ambiental de las actividades a desarrollar.

4.1.1. Cluster.

El dinamismo económico derivado de la aparición y consolidación de las unidades territoriales productivas ha generado expectativas en torno a los mencionados modelos de aglomeración empresarial y una fuerte corriente de pensamiento favorable a dichos esquemas y a sus posibles aplicaciones en la práctica, asignando un rol estratégico en los modelos de desarrollo local a la competitividad de dichos conglomerados productivos y al diseño de estrategias centradas en la mejora del clima de negocio entre las empresas.

En un mundo crecientemente interconectado, la competitividad es fundamental para mantener y eventualmente acrecentar el desarrollo de las economías nacionales, así como el bienestar de sus habitantes. La competitividad de

industrias o sectores se basa en la creación de redes empresariales que interactúan y estrechan sus relaciones gracias a su proximidad y complementariedad física, técnica, económica y social, en un marco territorial e institucional favorable (Secall, 1983). Las redes en las que se asienta la competitividad de cualquier actividad productiva o de servicios, se pueden analizar utilizando el concepto de cluster; concepto que se utilizará como instrumento de análisis de la competitividad de las zonas turísticas.

Uno de los aportes más significativos a esta corriente de pensamiento vendrá de la mano de Michael Porter y de la publicación en 1990 del libro “The Competitive Advantage of Nations” (Porter, 1990), en el cual se expone la evidencia empírica de clusters de gran impacto económico en diferentes países del mundo. Para Porter cluster significa básicamente una concentración geográfica de empresas e instituciones que interactúan en forma conjunta dentro de un sistema de valor. La generación de ventajas competitivas para el conjunto de empresas e instituciones, derivadas de dicha interacción, es la clave para el éxito del cluster.

Según Porter, la creación de ventajas competitivas reconoce dos elementos prioritarios: la rivalidad de las empresas y la concentración geográfica que combinados, facilitan la incorporación permanente de innovaciones en el sistema. La rivalidad entre las empresas es el factor de impulso del cluster pero asigna un papel importante a la cooperación, en especial la vertical, que se da entre empresas e instituciones donde la competencia puede convivir con la cooperación porque ambas se dan en dimensiones diferentes y entre distintos jugadores (Porter 1999). El cluster aporta a las empresas los beneficios de una gran escala, mientras mantienen su flexibilidad.

En términos generales, estos agrupamientos generan economías de escala, permitiendo que empresas de pequeña y mediana estructura puedan operar en conjunto con algunas de las ventajas de las empresas de mayor tamaño, manteniendo la autonomía. También se entiende que la cercanía espacial y sociocultural facilita la generación y difusión de innovaciones y favorece la existencia de un mercado laboral especializado. Dentro del cluster, las

relaciones de competencia y colaboración se traducen en una dinámica que favorece la competitividad del conjunto (Varisco, 2007).

Para Porter (1990) la empresa es, en sí misma, el resultado de la interacción de distintos factores y elementos que configuran mediante enlaces una suerte de sistema empresarial, que tiene en la cadena de valor su matriz de relación. Los enlaces se generan cuando una actividad determinada influencia el costo o el desempeño de otras, de ahí que resulte fundamental una coordinación y gestión eficaz de las distintas actividades realizadas por la empresa y de las vinculaciones existentes entre las mismas a través de la cadena de valor, puesto que de la misma podrían derivarse importantes ventajas competitivas.

Si bien el modelo de sistema productivo territorial de Porter, el célebre diamante de la competitividad, proporciona un marco analítico significativo para estudiar la capacidad de desarrollo económico de las Micro-Regiones en un contexto de cooperación empresarial, el mismo adolece de un elemento trascendental en el análisis socioeconómico territorial. Porter, en su modelo de desarrollo, establece que el Estado tiene un rol complementario, no determinante en el entramado de las relaciones sectoriales. Reconoce que el agrupamiento de varios sectores que se nutren de insumos, técnicas e infraestructura comunes también estimulan a los entes oficiales y destaca que el papel del Estado, al ser éste un participante activo en la competitividad internacional, pudiendo afectar al desarrollo empresarial (Porter 1990).

Se entiende que esta visión centrada en el desarrollo empresarial como fenómeno externo o paralelo al accionar estatal hace referencia al enfoque neoliberal de considerar al Estado como ente ineficaz y distorsionador de la “eficiente dinámica” del mercado, lo que perjudica el normal proceso económico. Cabe reiterar que el marco analítico del presente trabajo, siguiendo a North (1990), considera que el Estado asigna el recurso más importante (los derechos de propiedad), dado que dicha asignación determinará la existencia o no del mercado, su funcionamiento y el modo en que éste asigne los recursos. Sin Estado, no existe la propiedad y sin ésta no existe ni mercado ni siquiera actividad económica.

La implementación de políticas de fomento de clusters, primero en los países desarrollados y en los últimos años a través de experiencias latinoamericanas, implica *sine qua non* una intervención en algún punto del sector público con el objetivo de mejorar el desempeño de los sistemas productivos. Estas intervenciones suponen considerar que es factible fomentar algunas condiciones que han hecho posible el éxito de las aglomeraciones de empresas, ya sea que este éxito se entienda en términos de competitividad o de contribución al desarrollo local.

4.1.2. Cluster Turístico.

Como fue mencionado, el concepto de cluster se utiliza para analizar la aglomeración de empresas e instituciones, que en un espacio geográfico determinado se relacionan en base a la producción de bienes y servicios (Porter, 1999). En la actividad turística, se ha difundido este concepto debido a que resulta muy útil para analizar el conjunto de empresas que brindan servicios en torno a los atractivos turísticos, y la relación de éstas con las instituciones del sector público y privado.

El concepto de cluster turístico se refiere al conjunto de empresas e instituciones que a partir de la puesta en valor de los recursos turísticos interactúan en los territorios turísticos para satisfacer la demanda. Se entiende por fomento del cluster turístico las acciones de intervención pública y privada, que se implementan para mejorar su crecimiento, lograr una mayor competitividad y generar empleo, de forma tal que los beneficios económicos de la actividad se reviertan en la comunidad local (Varisco, 2007).

El cluster turístico como cluster sectorial no se diferencia sustancialmente del modelo genérico cluster, siguiendo similares principios en su desarrollo y configuración, si bien condicionados por la peculiar naturaleza del fenómeno turístico, dado que los consumidores del producto deben trasladarse al lugar de producción, es decir el área territorial donde se ubican los atractivos y empresas turísticas.

En efecto, la presencia de flujos turísticos *in loco* permite el despliegue de toda una serie de actividades que desde una perspectiva de desarrollo económico deberían desarrollarse al interior del territorio, con objeto de retener y captar el mayor porcentaje posible de valor agregado. Aunque, como se aclaró en párrafos anteriores, uno de los inconvenientes del turismo es que dada la actual globalización de la producción y el comercio, parece difícil que la totalidad del valor añadido generado por la producción turística pueda ser retenido por el área territorial donde se lleva a cabo la producción turística.

Por lo tanto, en el afán de captar los beneficios de estos flujos turísticos, podría ser fundamental el fomento de procesos de concentración territorial de PYMES que en el caso del turismo tienden a desarrollarse y localizarse en áreas geográficas específicas en la proximidad de los recursos turísticos, su “materia prima”. El seguimiento y la monitorización de tales procesos permite apoyar simultáneamente los procesos de especialización y de integración, aprovechando las tendencias naturales y las ventajas comparativas que los pequeños empresarios han identificado con antelación (Calderón Vázquez, 2005).

El grado de competencia actual en un determinado sector y las relaciones entre las empresas turísticas y el entorno social constituyen un punto clave en la formación, evolución y expansión de los clusters. Las zonas turísticas que contienen a localidades con un mayor atraso económico y social, pecan de una profunda atomización de las empresas turísticas que se enfrentan, desigualmente, a la concentración de grandes cadenas horizontales y verticales que compiten entre sí en todos los rubros del turismo.

Por ende, los cluster turísticos, o las Micro-Regiones, buscan asociar a las pymes turísticas que tienen como denominador común el producto, el mercado, el territorio y el marco institucional donde operan. Se busca lograr una dinámica de estrategias, acciones de promoción y comercialización conjuntas como la creación y potenciación de “marca turística”, la consolidación de los productos turísticos territoriales, la difusión de la imagen del destino, un incremento de la “visibilidad” de los recursos y del producto turístico territorial, tratando de

provocar en la demanda una mayor propensión al consumo de productos turísticos y no turísticos del territorio en cuestión, y como finalidad última un incremento de los flujos de visitantes.

En resumen, entre las ventajas asociadas al aumento de la competitividad de los cluster turísticos en el marco institucional de una Micro-Región se encuentran: la disminución de los costos de transacción (la cercanía respecto a las fuentes de insumos y los mercados disminuye los costos de transporte), el aumento del valor agregado por la complementariedad de las cadenas productivas, el aprovechamiento de las economías de escala en la producción, mayor presencia de productores, proveedores y mano de obra especializados y de servicios anexos específicos al sector y una mayor fluidez de la información que permitan el manejo de resultados de investigación y de experimentación en las diversas esferas, favoreciendo la generación y transferencia de innovaciones.

También, estas ventajas derivadas de la metodología de clustering, en una industria como la del turismo con un importante protagonismo de las PYMES, con muy elevados niveles de atomización y dispersión territorial, buscan morigerar los graves problemas derivados de la estacionalidad de la actividad turística, de ahí que desde una perspectiva de oferta sean imprescindibles la generación de dinámicas de consenso entre los diferentes prestadores de servicios turísticos locales de cara a la coordinación de sus actividades que tengan tendencia a la creación de redes entre las empresas, lo que les permite ampliar actividades y localizaciones, diversificar motivaciones, reducir riesgos y, en suma, ganar competitividad.

4.2. La institución Micro-Regional.

La importancia del tejido institucional para una Micro-Región, deriva de su carácter transversal en lo que respecta a la interacción cooperativa de los agentes públicos y privados que tengan por objetivo generar un sistema de incentivos y oportunidades para el crecimiento socioeconómico. La certidumbre y la confianza son la base de la sustentabilidad económica y social a largo

plazo, lo que redundaría en una disminución de los costos de transacción e información.

La virtuosidad del contexto institucional radica en su capacidad de generar confianza, es decir de reducción de la incertidumbre y la inseguridad sobre los comportamientos sociales de los restantes agentes con quien se pretende interactuar. La generación de confianza es básica en el plano de la innovación porque ésta significa de una u otra manera cambio y mutación y, en definitiva, incertidumbre por la novedad que supone. Por ello parece claro que sin el soporte institucional la innovación presentaría un carácter errático y esporádico, deviniendo en su conjunto azarosa y ocasional, con lo que se perdería o menguaría su función dinamizadora y revulsiva del crecimiento económico (Calderón Vázquez, 2005).

De esta manera, las instituciones, organizaciones, asociaciones y liderazgos, constituyen un componente clave para identificar la dinámica territorial y servir de base para diseñar estrategias de desarrollo micro-regional. El tipo de presencia de instituciones públicas y privadas en las instancias de desarrollo territorial resultan determinantes del éxito y sostenibilidad de los programas de planificación promovidos a nivel regional.

Al respecto, impera la necesidad de conformar una suerte de entidad principal que haga las veces de organismo de coordinación y supervisión de las estrategias de planificación turística ideadas en el marco de acuerdos regionales o micro-regionales. En dicha entidad deben confluír tanto la dimensión privada como la pública del fenómeno turístico, es decir administraciones municipales, entidades de orden provincial y nacional con funciones de capacitación, educación y de regulación ambiental, cámaras de comercio y corporaciones turísticas, sindicatos y empresarios, cooperativas y organizaciones no gubernamentales de cooperación para el desarrollo, etc. La presencia de esta variada gama de entidades garantizaría la participación y la coordinación de sus acciones y políticas, legitimando además los acuerdos o compromisos entre los actores orientados a potenciar las virtudes de lo público

y lo privado en un ente individualizado, de modo que se pueda llevar a cabo en eficazmente las labores correspondientes a la actividad turística.

Sin embargo la actividad turística también puede convertirse en una fuente de conflictos distributivos y de problemas de coordinación interinstitucional que afecta negativamente los resultados de las políticas públicas locales, requiriéndose de procesos de acción colectiva hacia la creación de mecanismos institucionales específicos de regulación y gestión para cada sistema territorial, evitando así que las políticas se diseñen con intereses de grupo, que imponen condiciones, porque los procesos de institucionalización mediante la acción colectiva, también son el resultado de intereses de grupos y actores (Loterio Contreras, Arcila, Gómez Vargas, 2008).

Para Calderón Vázquez (2005), un problema de estas organizaciones, es que el carácter “representativo” muchas veces las convierte en “micro parlamentos” que le resta operatividad, y dificulta la concreción de acciones. El objetivo es la creación de espacios de encuentro y debate sobre la problemática turística donde todos los implicados por el fenómeno turístico tengan voz, de manera que se genere un consenso natural sobre las decisiones a adoptar. Pero esto también significa que de dichos espacios surjan ideas que se conviertan en realidades en el marco de una planificación y que efectivamente mejoren las condiciones de desarrollo local y la calidad de vida en general; evitando el peligro de convertirse en entidades burocráticas improductivas.

Los gobiernos regionales/locales continuarán desempeñando un papel como articuladores del proceso de desarrollo turístico sostenible, pero desde un espacio de interacción con el sector privado y organismo de la sociedad civil. Es imperiosa, por el carácter público de los recursos turístico, la intervención del Estado, así como de acciones colectivas para racionalizar su uso, evitar su apropiación por los actores privados y garantizar su sostenibilidad y para que su explotación redunde también en beneficio colectivo y no solo privado.

De esta manera, la dimensión institucional cobra particular interés en el proceso de democratización y participación ciudadana. En efecto, el principio

que la sustenta es que la democracia viabiliza la reorientación del camino del desarrollo y, por lo tanto, la reasignación de recursos hacia diferentes actividades y grupos sociales. Este proceso refuerza la idea de aumentar la autonomía de los actores sociales y económicos y la capacidad de gestión a nivel Micro-Regional y comunal, la cual es el punto central de cualquier propuesta de desarrollo con una clara visión de largo plazo.

En su análisis sobre las Micro-Regiones en Argentina, Graciela Lemoine y Leticia Sarabi (2001) esbozan que este tipo de organismo de gestión permitirá profundizar la democracia porque requieren de la participación y el compromiso de los actores en todas las fases del proceso: diseño, ejecución y retroalimentación de los proyectos. Profundizarán el desarrollo institucional porque requieren definiciones precisas del alcance de esos compromisos y la delimitación de las responsabilidades de todos los actores intervinientes. El ejercicio de la democracia requerirá cada día más política en el sentido de incorporar capacidad para construir consensos, detectar necesidades, descubrir problemas, plantear desafíos estratégicos e incorporar una relación responsable con el futuro.

En este sentido, el compromiso del Estado es fundamental para inducir y articular estos cambios de praxis política-institucional tanto dentro de la administración pública, como hacia la sociedad civil y los empresarios económicos. Estas innovaciones no suelen ser promovidas por el mercado, ya que los tiempos de los ajustes mercantiles, como sus costos, pueden resultar inadecuados en relación a las necesidades del territorio. Más bien, es el Estado quien promueve estos cambios de orden institucional surgido de los procesos de descentralización administrativo que buscan por un lado una mayor participación de la ciudadanía y las corporaciones de fomento y, por el otro, una mayor eficacia en la concreción de acciones de orden público.

Por ende, la iniciativa de formulación de diagnósticos debe nacer de los propios municipios dentro de una Micro-Región. Aunque la iniciativa también puede originarse en las propias organizaciones de la sociedad civil, las cuales inician un proceso de negociación solicitando que se efectúe dicho trabajo como la

base que oriente las acciones de su unidad territorial, racionalice la utilización de sus recursos, promueva y viabilice un medio atractivo y seguro para la inversión privada y garantice la transformación de la Micro-Región (Sepúlveda, 2002).

4.3. Reflexiones preliminares III.

Fomentar la institucionalidad es la más compleja de las dimensiones propuestas y al mismo tiempo, el requisito más relevante para concretar iniciativas micro-regionales. Por más que el municipio lidere el proceso de cambio institucional siempre es preferible el liderazgo compartido, y por esto, cada vez tiene mayor aceptación la creación de organismos de desarrollo turístico micro-regional.

La propuesta conceptual de desarrollo plantea a la Micro-Región Turística como la unidad de acción; su ejecución exitosa sólo será posible en la medida en que se realicen ajustes en el sistema institucional en el ámbito regional, coherentes con un proceso de descentralización y transferencia del poder político hacia las regiones y los gobiernos locales en la búsqueda del empowerment real de la sociedad civil.

Para esto, es preciso que las instancias de los gobiernos locales y nacionales implicadas en el desarrollo microregional, inviertan parte de sus recursos en el desarrollo de cuadros profesionales capaces de incentivar procesos sinérgicos, que retomen el potencial del capital social de los ciudadanos no como una amenaza sino como un recurso valioso. Las sinergias logradas entre las instancias de los gobiernos locales y nacionales y las organizaciones de la sociedad civil, se convierten a su vez en nuevos nichos de creación de políticas de desarrollo sostenible, de carácter más contextual y específico para cada Micro-Región (Sepúlveda, 2002).

Estas transformaciones de orden político e institucional tienen por objetivo aumentar de manera significativa las oportunidades y mecanismos de participación política de la sociedad civil, de tal forma que la comunidad organizada defina sus principales problemas, y proponga soluciones para

resolverlas. Eso es fundamental para consolidar el proceso de fortalecimiento de los gobiernos locales y las instituciones regionales, si se desea superar la problemática del inframunicipalismo.

Según Mónica Iturburu (2000), en los casos de municipios pequeños, la cooperación intermunicipal, puede representar la única alternativa de viabilidad operativa. La cooperación intermunicipal puede salvar las economías de escala en la prestación de servicios o en la realización de obras públicas, favorecer y emprender acciones conjuntas para el desarrollo de la región, aumentar la capacidad de negociación ante las otras jurisdicciones de gobierno y ante contratistas, proveedores, empresas prestadores de servicios de nivel provincial o nacional, etc. Por ello sería oportuno facilitar a los municipios el acceso a la misma, contemplando su institucionalidad en las próximas reformas constitucionales.

A este tipo de acciones fomentadas por la comunidad organizada, el Estado debe responder en forma orgánica y sistemática, apoyando iniciativas para consolidar el desarrollo de la capacidad de gestión de las organizaciones de la sociedad civil, de manera que éstas sean capaces de asumir funciones que tradicionalmente cumplió el Estado, y para las cuales los ciudadanos no han sido debidamente preparados (Sepúlveda, 2002). Por otro lado, le cabe al Estado el papel de forjar el marco legal, financiero e institucional para el fomento de proyectos relevantes, consistentes y viables, que tengan como insumos la investigación, la capacitación y la innovación y que promuevan la expansión de la infraestructura y disminuyan los costos internos en el afán de generar oportunidades de desarrollo económico que atraigan inversiones que originen actividades con ventajas competitivas que generen valor agregado a la producción local o regional.

Desde el punto de vista del desarrollo económico, una política es eficaz si logra los objetivos para los cuales fue diseñada y eficiente si lo hace con los menores costos posibles, incluyendo los costos de transacción. Pero esto no significa que la eficiencia se limita a la asignación de recursos; también se deben considerar los menores costos asociados con el diseño e implementación de

las políticas: establecimiento de acuerdos, negociación, coordinación, supervisión de contratos, entre otros.

Según North (1990), la institución es eficiente siempre y cuando este en la situación en que el conjunto de limitaciones existentes producirá un crecimiento económico. Específicamente, las instituciones que permiten a las partes del intercambio captar más de las ganancias del comercio crecerán en relación con aquellas que no tienen ese potencial. El resultado será la emigración hacia economías más exitosas o la emulación de las instituciones de estas economías. De esta manera, el concepto de eficiencia económica de la teoría liberal, va más allá de la “justa y eficiente” asignación de recursos por parte del Mercado. Implica también pensar en consenso y disenso como punto de central de la creación de una base de legitimidad para un marco normativo que genere beneficios en términos sociales y económicos para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

5. Micro-Regiones en Argentina.

El fenómeno de las Micro-Regiones en Argentina se ha convertido en una herramienta de gestión cada vez más utilizada por los municipios. En las últimas dos décadas se ha registrado un número cada vez mayor de entidades relacionadas con el asociativismo intermunicipal, además importantes avances en materia de legislación a favor de estos modelos de gestión territorial.

Las Micro-Regiones argentinas han tendido a instrumentarse a través de distintos modelos que buscan vincular actores del Estado, del sector privado y de organizaciones sociales. Para Daniel Cravacuore (2006), las Micro-Regiones habían sido, históricamente, propuestas para mejorar la dinámica metropolitana. El cambio actual se da en el énfasis puesto en su potencial aplicación para gobiernos locales pequeños y medianos, encontrándose su origen en un conjunto de procesos contemporáneos: una búsqueda de escalas para el desarrollo económico en un contexto competitivo global; una desconcentración provincial que busca mejorar la eficacia de las políticas públicas en el territorio; una necesidad de los gobiernos locales de negociar desde posiciones de mayor firmeza frente a otros actores; un discurso planificador que reconoce las particularidades regionales par a la promoción del desarrollo y, por último, las políticas nacionales y provinciales de promoción del asociativismo intermunicipal.

5.1. Las Micro-Regiones en cifras.

Las experiencias asociativas y cooperativas entre municipios en la Argentina constituyen un fenómeno de reciente gestación. Las primeras iniciativas surgen a partir de mediados de la década del '90, y cobran un mayor impulso hacia fines de la década, por la promoción de algunos programas nacionales durante el periodo 1999-2001, en el que se promovió la constitución de Micro-Regiones público-privadas en diversas partes del país (Altschuler, 2006).

En Argentina las Micro-Regiones plantean formas de asociatividad muy diferentes debido a que las características territoriales de nuestro país son muy diversas. El 80% de los municipios es de menos de 10.000 habitantes, razón por la cual las Micro-Regiones que allí se constituyen tienen un fuerte sesgo

puesto en la producción primaria y en el intento de concesionar servicios en una escala un poco mayor; más del 80% de la población vive en ciudades de más de 100.000 habitantes, con lo cual en algunos lugares la Micro-Región aparece como una instancia para consolidar procesos productivos (principalmente en los territorios de menos de 250.000 habitantes); mientras que en los territorios de mayor escala poblacional la tendencia no es hacia la constitución de Micro-Regiones sino, por el contrario, se busca potenciar espacios submunicipales (Arroyo, 2001). A estas diversas realidades poblacionales se puede mencionar además el análisis de la diversidad regional en nuestro país que hace que los modelos de Micro-Regiones en Jujuy se parezcan muy poco a los que se dan en Córdoba, Entre Ríos o la Patagonia.

En el 2003 un estudio del Ministerio del Interior¹ registraba 52 entes intermunicipales de los cuales 40 eran entre gobiernos locales de una misma provincia y 12 integrados por gobiernos locales de distintas provincias. Participaban 406 gobiernos locales (el 18% del total de municipios del país) de 20 provincias y concentraban un total de 7 millones de habitantes, lo que mostraba que en su mayoría se trataba de gobiernos locales pequeños (IFAM, 2003).

Un estudio realizado por Daniel Cravacuore y Adriana Clemente (2006) actualizó los datos del IFAM encontrando un mayor número de casos: 76 entes intermunicipales, de los cuáles 4 se hallan inactivos. Los mismos incluían a 770 gobiernos locales de 22 provincias argentinas, siendo 11 de carácter interprovincial y 5 con la particularidad de incluir a gobiernos locales argentinos y chilenos.

Para estos autores, el notorio incremento en el número de casos se vincula con que el proceso parece haberse acelerado en el último tiempo el 50% de las iniciativas detectadas se crearon con posterioridad a la crisis política y socioeconómica del año 2001, mientras que sólo un tercio consignaron su creación en el quinquenio 1995-2000 (31%) y el resto en años anteriores. En el

¹ No hay una actualización de dicho informe en el Ministerio del Interior a la fecha.

informe se refleja que los principales motivos encontrados para conformar entes intermunicipales es que los municipios encuentren “proyectos comunes”, o sea, motivados mayoritariamente por el deseo de resolver problemas comunes (el 80%) y la necesidad de mejorar las opciones de negociación frente a otros actores (el 44%).

Si bien el impulso fue básicamente municipal en el año 2000 el Estado nacional promovió la figura, la cual se arraigó en buena parte del país (Cravacuore, 2002) dándose un movimiento muy interesante que abarca, entre otras, a las provincias de Entre Ríos (Micro-Regiones turísticas que provocan que en el 2006 se modifique la vieja ley orgánica y se contemple lo asociativo de modo mucho más claro), Corrientes (con varios casos entre los que se destaca la Micro-Región del Sur Correntino) y otras como Jujuy. El caso de Córdoba es diferente, pues aquí lo intermunicipal estuvo presente desde la década del ochenta y su ley 9.026 sobre comunidades regionales adiciona esta institución a los entes intermunicipales y a un par de Micro-Regiones no reguladas a nivel provincial (Marchiaro, 2007).

Retomando el informe, el desarrollo económico municipal es la función que parece motorizar a las experiencias asociativas: el 83,1% en el área de producción, el 56% en turismo y el 35,6% en el fomento del empleo. Estas tres áreas han sido las más significativas en relación al desarrollo económico dado que el resto de las iniciativas estarían más ligadas a mejoras en el acceso a servicios y calidad de vida, destacándose la atención del medio ambiente en el 40,7% de las iniciativas, de ejecución de políticas sociales en el 35,6% y el 27% en infraestructura (Cravacuore y Clemente, 2006).

5.2. Problemática Micro-Regional en Argentina.

Durante las últimas dos décadas, el Estado nacional y diferentes gobiernos provinciales han avanzado, tal como se detallará más adelante, en términos de legislación, recursos y planes que fomenten las Micro-Regiones y/o asociaciones intermunicipales. De todas maneras, existen todavía cuestiones que dificultan la creación y desarrollo de estos entes.

Una primera dificultad del asociativismo intermunicipal en Argentina es la asociación entre política y territorio. Para Cravaoure (2006), tradicionalmente, la gestión local toma referencia en los límites estrictos del territorio delegado para su administración, sin tomar en cuenta que las políticas públicas locales pueden tener influencia en escalas jurisdiccionales mayores. Es dificultoso para los funcionarios municipales pensar las políticas desde una perspectiva regional, lo que entorpece al asociativismo intermunicipal. Esto se asocia estrechamente con la falta de experiencia asociativa de los gobiernos locales, que exige el aprendizaje de una nueva forma de gestión más compleja.

Por otro lado, existe una dependencia de la vida institucional de los entes intermunicipales del liderazgo político del momento. La historia del asociativismo intermunicipal aparece atravesada por funcionarios municipales dotados de visión estratégica y capacidad de gestión, promotores y líderes de estas iniciativas, pero que, con su recambio, mostraron la debilidad del arreglo institucional.

La falta de recursos para llevar adelante acciones de desarrollo Micro-Regional, es un determinante fundamental no solo para la cantidad y calidad de acciones que se puedan llevar adelante, sino también, para la sustentabilidad de la institución. La dependencia de fondos públicos, es un obstáculo para definir agenda propia al nivel micro-regional y tiene como resultado que muchos entes se paralizen al acabar los fondos disponibles. El sostenimiento presupuestario de las iniciativas en el mediano y largo plazo resulta determinante para lograr la estructuración de una visión de conjunto, tomar decisiones importantes y concretar acciones relevantes. La falta o insuficiencia del financiamiento está señalado como un problema común en ocho de cada diez iniciativas consultadas en la investigación realizada por Cravacuore y Clemente (2006).

Por último, toda organización que posea un carácter transversal en lo que respecta a la interacción cooperativa de los agentes públicos y privados regionales, genera conflictos propios entre los cuales sobresale la falta de conciencia cooperativa por parte de los agentes estratégicos locales del desarrollo, las dificultades en la gestión cotidiana, tanto en sus aspectos

administrativos como los emergentes de las distancias y la escasez de equipos técnicos locales que devienen en una limitante para la generación de nuevos proyectos, dado que estos suelen encontrarse sobrecargados de trabajo y resulta dificultoso que puedan asumir nuevos proyectos.

5.3. Factores de sostenibilidad de los procesos micro-regionales.

La problemática mencionada anteriormente, puede, no sin poco esfuerzo y voluntad de cambio, ser subsanada mediante los mecanismos institucionales actuales y el incentivo de la participación ciudadana en un marco democrático.

La planificación de las acciones a mediano y largo plazo es la clave para la sustentabilidad institucional. La existencia de estrategias de desarrollo pensadas desde la pluralidad de actores relevantes en el territorio y llevadas adelante por un equipo técnico con una visión holística para superar adversidades y potenciar los recursos disponibles, es la base fundamental para el correcto devenir socioeconómico territorial.

Por otro lado, cabe mencionar que el apoyo político de los intendentes y otros actores políticos, es sumamente significativo aunque no fundamental para la sustentabilidad institucional. Los actores de la sociedad civil y los privados pueden, con mucha creatividad y voluntad, llevar adelante acciones que mejoren la competitividad y el desarrollo socioeconómico del territorio. Sin embargo, en algún momento será preciso generar sinergia con el Estado ya que, si bien no es fundamental, es un actor de suma importancia. El apoyo político a los planes de acción micro-regionales en muchos casos puede ser decisivo, aunque también puede llegar a perjudicar de alguna manera la consecución de ciertos objetivos.

La falta de experiencia asociativa de los municipios y la insuficiencia de fuentes de financiamiento, son los problemas más importantes a los cuales las Micro-Regiones deben enfrentarse. Sin embargo, estas limitaciones financieras y de continuidad de las iniciativas en materia de desarrollo económico más allá del gobierno de turno, se soluciona fortaleciendo el rol protagónico de los actores estratégicos en las iniciativas, con el fin de ampliar el consenso y dar lugar a

modelos organizativos capaces de influir en la marcha del desarrollo local. Al sumar actores del sector privado y de la sociedad civil dentro de la estructura de toma de decisiones y mediante aportes económicos a la institución, se puede garantizar la autarquía financiera y política del ente con respecto al Estado, asegurando la continuidad de políticas de desarrollo micro-regional.

Fomentar la capacidad técnica y de gestión de los gobiernos municipales y los canales de participación ciudadana en los aspectos referidos a la formulación e implementación de programas sociales y de desarrollo local son las claves que pueden dar respuesta a las demandas socioeconómicas de la población. Es por esto que las políticas micro-regionales están en proceso de institucionalización, las cuales tiene un carácter instituyente por ser innovadoras en cuanto a la representación social que ofrece sobre la recuperación del concepto democrático para los municipios más postergados social y económicamente.

Considerando las experiencias de asociativismo intermunicipal relevadas por Daniel Cravacuore y Adriana Clemente (2006) el 71% tiene algún tipo de institucionalización y 10% están en vía de hacerlo, aspecto que demostraría que no existen serios obstáculos para formalizar las iniciativas pese a la poca experiencia de gestión de instituciones intermunicipales y de las insuficientes oportunidades de financiamiento. Al respecto se puede mencionar como ejemplo de Micro-Regiones de gestión mixta del territorio turístico: Tierra de Palmares en la provincia de Entre Ríos (Colón, San José, Villa Elisa, Ubajay y Liebig), Foro de Los Ríos en la provincia de Córdoba (Villa General Belgrano, Los Reartes, Ciudad Parque Los Reartes, Villa Berna, La Cumbrecita, Intiyaco, Villa Alpina y Atos Pampa), Microregión Paraná Sur en la provincia de Misiones (Candelaria, Garupá, Cerro Corá, Profundidad y Fachinal), entre otras.

5.4. Marco normativo micro-regional argentino.

Como se mencionó anteriormente en Argentina el fenómeno de la cooperación intermunicipal, particularmente la referida a las Micro-Regiones, desde mediados de la década del noventa, ha ido generando un creciente proceso de

constitución de normativas, leyes y planes que se orientan a incentivar el proceso de creación de Micro-Regiones.

Para North (1990) las limitaciones institucionales formales e informales dan como resultado organismos particulares de cambio que han nacido debido a los incentivos contenidos en el marco y que, por consiguiente, dependen de él en cuanto a la redituabilidad de las actividades que emprenden. Para el autor, el cambio incremental, proviene de las percepciones de los empresarios en organismos políticos y económicos que les indican que podrían redituables mejor alterando en un cierto margen el marco institucional existente. Y de hecho así ha sido en Argentina. Como se analizará seguidamente, desde la reforma constitucional del año 1994, el marco jurídico argentino ha ido cambiando en forma incremental creando las bases de la planificación de unidades territoriales de gestión turística, con la idea de que de esa manera la productividad económica sería mayor redituando así mayores beneficios sociales para los municipios.

El asunto jurídico del asociativismo intermunicipal, es analizado por Enrique José Marchiaro (2007) en su trabajo “La Micro-Región en el Derecho Argentino”, donde expresa que las Micro-Regiones, como institución, son una figura crítica, pues como todo nuevo fenómeno jurídico requiere un nuevo concepto. Durante sus primeros pasos convive con otros conceptos que solo transitoriamente lo expresan, hasta que madure, momento en que cristaliza conceptualmente. A su vez, esta transición opera dentro de los espacios jurídicos informales y luego formales, con el objetivo de llegar a lograr regulación constitucional expresa.

Este es un proceso de regulación jurídica informal que apela a otras fuentes del derecho y que caracterizan no solo al derecho privado contemporáneo sino también al derecho público: la contractualización, la informalidad, la desterritorialización y el policentrismo son un fenómeno jurídico que ha llegado para quedarse (Cassese, 2000, en Marchiaro, 2007). La Micro-Región es parte de este movimiento, surge fuera del derecho estatal-nacional, ya que quién regula es el derecho municipal y en ocasiones el provincial.

De esta manera, las Micro-Regiones reconfiguran no solo el municipio, sino también la provincia. Sus potencialidades y límites están dados en el federalismo. Su regulación se origina en el derecho municipal y desde allí al derecho público y constitucional provincial. Es un nivel de coordinación, concertación, un modo de región flexible que siempre asume en Argentina materia institucional y no territorial. Así, Micro-Región es un término que (como la autonomía municipal) es polisémico y multívoco, es una figura de base que puede asumir notas formales o informales, no debiendo confundirse la Micro-Región con las herramientas jurídicas que se desarrollan desde la misma (Marchiaro, 2007).

A partir de la Constitución de 1853, cada provincia está obligada a organizar los municipios según criterios establecidos en su propia constitución, a través de una normativa específica (ley orgánica municipal). Jurídicamente, hasta la reforma de 1994, los alcances del régimen municipal no eran precisos ya que podía interpretarse como la facultad de establecer un gobierno local autónomo o bien como una delegación del gobierno provincial. Mariano Pianovi (2009), en su análisis de las Micro-Regiones en Misiones, expresa que en lugar de un verdadero poder municipal, se creó un régimen de relativa autarquía administrativa, otorgando a las comunas facultades limitadas, revocables y sujetas a la fiscalización de los organismos superiores, cuando no a la intervención de éstos en el municipio, y de esta manera poco a poco, muchas municipalidades vieron limitadas sus competencias para intervenir en la instrucción primaria, en la justicia local y en la policía de seguridad.

Desde la reforma de la Constitución Nacional en 1994, por modificación del Artículo 5º que establecía el compromiso de crear el régimen municipal en las provincias, se asegura la autonomía municipal y el compromiso de regular en las respectivas constituciones provinciales su alcance y contenido institucional, administrativo, económico y financiero. Esta reforma del año 1994, incorporó herramientas eficaces y operativas para avanzar en el afianzamiento del sistema federal y fortalecer a los gobiernos locales. Así lo manifiesta el texto constitucional, en especial en lo referente la autonomía municipal (Art.123º); en

la creación de regiones; en la facultad de celebrar convenios internacionales; en la cláusula del nuevo progreso (Art.75°-Inc.19; 125°); y en el reconocimiento explícito del dominio originario de los recursos naturales (Art.124°²) que históricamente integraban las competencias no delegadas expresamente a la Nación.

De esta manera a la Constitución Nacional surgida de la reforma de 1994, se incorpora la alternativa regional, como una instancia en donde las provincias podrán diseñar diversas estrategias que apunten al desarrollo económico y social. Constitucionalmente, pueden crearse regiones con o sin intervención de la Nación y atribuirse a los organismos regionales que se creen funciones con poder vinculante en sus respectivas jurisdicciones.

A principios de la década del '90, la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación dio los primeros pasos para generar planes de de financiamiento para proyectos de asociativismo intermunicipal en la provincia de Buenos Aires (Programa PROSOL). Hacia finales de la mencionada década, el Programa de Micro-Regiones Patagónicas se generó en el marco de la CONADEPA (Comisión Nacional para la Promoción y Desarrollo de la Región Patagónica, 1997-99) del cual nace FUDENPA, la asociación integrada por siete Municipios del Valle Medio del Río Negro y CODECAP (Consejo de Desarrollo de la Comarca Andina del Paralelo 42).

En el año 2000, la Subsecretaría de Coordinación Interministerial de la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior organizaron el Programa de Micro Regiones Argentinas, como componente del Programa de Modernización de Gobiernos Locales que se ejecuta desde el IFAM, propuesto como un instrumento catalizador de apoyo al desarrollo integral socioeconómico. Entre los casos de apoyo concreto a

² **Art. 124.-** Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

nivel provincial fueron los de la Asociación para el Desarrollo del Sur de Córdoba (ADESUR), el Consorcio Provincial para la Basura de la provincia de La Pampa (CoProBa) y el Consorcio de del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense.

Hasta el año 2007 las constituciones provinciales argentinas no reconocían de modo expreso a la Micro-Región, salvo el caso de la Constitución de la Provincia de Chubut. Aunque hasta dicho año, 17 constituciones provinciales contemplaban de modo expreso la cuestión intermunicipal.

Un paso importante en la institucionalidad regional del turismo en Argentina fue la sanción de la Ley Nacional de Turismo N° 25.997 el 16 de diciembre de 2004 y su posterior promulgación el 5 enero de 2005. La Ley confiere un marco imprescindible para el desarrollo sustentable del turismo en Argentina ya que entre sus principios rectores declara al turismo como una actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país, da a la actividad turística el estatus de política de Estado prioritaria y menciona al turismo receptivo como una actividad de exportación no tradicional para la generación de divisas y a la actividad privada una aliada estratégica del Estado (Art. 1°). Por otro lado, la ley dio lugar a la creación del Comité Interministerial de Facilitación Turística (Art. 3°), al Instituto Nacional de Promoción Turística (Art. 13°) y la constitución del Fondo Nacional de Turismo (Art. 23°).

En cuanto al desarrollo regional del turismo, la Ley Nacional de Turismo, en su Artículo 8°, inciso (a), estipula acordar las regiones, zonas, corredores, circuitos y productos turísticos con las provincias, municipios intervinientes y/o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y en su Artículo 12°, inciso (g) promover el desarrollo turístico sustentable de las diferentes regiones, provincias, municipios y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Tal vez el mayor aporte de la Ley Nacional de Turismo, este refrendada en el Capítulo 2, Artículo 7°, Inciso 4 donde se declara la necesidad de disponer de un Plan Federal Estratégico (PFETS), como un instrumento esencial para llevar adelante estas políticas. Esta es la herramienta medular para el desarrollo

estratégico del turismo en Argentina, la cual se instaura como un instrumento orientador, coordinador y conductor del sector turismo con el fin de llevar adelante prácticas planificadas y ordenadas con el objetivo de consolidar en el año 2016 a la Argentina como el país mejor referenciado turísticamente de Sudamérica por la calidad y diversidad de su oferta, basada en desarrollos territoriales equilibrados y respetuosos del hábitat e identidad de sus habitantes.

Si bien han existido intentos de ordenamiento y estímulo al sector, éstos fueron discontinuos y no alcanzaron las expectativas esperadas. El análisis de las principales problemáticas actuales emergentes de las líneas de base regionales muestra que la espontaneidad y la dispersión han sido hasta el momento las normas del Turismo. Salvo algunos esfuerzos provinciales ejemplificadores, el ordenamiento espacial y estructural ha sido de escasos alcances (PFETS). Esta derivó en un crecimiento turístico espontáneo, no planificado y que por tendencias propias del mercado tendió a concentrarse en sitios con un elevado grado de madurez, en detrimento de otros lugares con relevantes atractivos pero carentes de oportunidades de desarrollo.

Según los lineamientos del PFETS, la evolución del turismo es absolutamente dependiente de la base territorial y de los sistemas económicos sobre los cuales se apoya. Por tanto, la política turística se subordina funcionalmente a los ejes rectores de la política económica y de ordenamiento territorial, constituyendo ambos el marco referente de actuación. Y aclara que los logros de la política turística y la puesta en marcha del proceso de planificación 2016 dependen de la reconstrucción de los valores nacionales, del rol promotor de un Estado activo y eficiente, del empuje de los empresarios turísticos, de las regiones, de las provincias y municipios y, especialmente, de la capacidad de todos los actores del sistema turístico argentino para crear solidariamente su presente y su futuro.

De esta manera, el PFETS concibe un manejo descentralizado tendiente la concertación federal, haciendo referencia a la convicción de asumir que el nivel regional podrá manejar de manera integrada y sustentable el desarrollo

turístico, fortaleciendo articulaciones regionales capaces de integrar provincias y municipios en una escala de actuación más amplia. Y recalca como condición concurrente, la consolidación de la concertación federal en todo lo atinente a la planificación, las inversiones, el apoyo a la calidad, el marketing y la promoción.

En cuanto a los objetivos y propuestas de la política Nacional de desarrollo y ordenamiento territorial plasmada, el PFETS estipula cuatro premisas de partida: la consolidación institucional del turismo, la sustentabilidad, el desarrollo equilibrado del espacio turístico nacional y la implantación de un sistema de incentivos y estímulos para el desarrollo turístico regional.

Por lo tanto, las herramientas jurídicas existentes para desarrollar políticas en lo intermunicipal son variadas y más que suficientes para el actual estadio del tema. Aún con las diferencias que tienen las actuales políticas asociativas respecto del pasado no hay obstáculo jurídico para su despliegue en todo el territorio argentino.

Las Micro-Regiones argentinas desde el punto de vista formal son entes intermunicipales creados por decisión propia de cada gobierno local mediante un acta acuerdo que no requiere otra ratificación que no sea la del cuerpo legislativo propio. La organización que asuma se fija en un estatuto y determinadas acciones se ejecutan en cada gobierno local por mandato. Es por esto que para Marchiaro (2007), el tema de las Micro-Regiones es muy simple ya que estas son una instancia real de análisis y decisión y luego cada uno de los actores partícipes ejecutan por sí lo que se ha decidido en dicho ámbito. Por ello es posible sortear en una primer etapa el no reconocimiento provincial formal, puesto que en la medida que la Micro-Región sea un ámbito de coordinación de competencias locales propias no hay inconvenientes formales para constituir las.

Los inconvenientes pueden surgir del hecho de que haya un significativo desconocimiento de las herramientas jurídicas pertinentes y que estas se vean obligadas a realizar ajustes a partir de la exigencia del desarrollo a nivel empírico. El marco normativo permite crear Micro-Regiones, pero estas están

impedidas de tener gobiernos propios. No pueden tener autoridades surgidas de procesos electorales. Por lo tanto, la construcción de las Micro-Regiones demandará un permanente ejercicio de democracia entre las diferentes unidades territoriales que las componen a los efectos de dotar de legitimidad al proceso a emprender.

Es deseable que los actores políticos, sociales, económicos y culturales, convocados y autoconvocados a generar estas nuevas formas de configurar territorios, aporten un sentido constructivo en la reflexión para una adaptación creativa, como forma de aprovechar su potencial inserción en el proceso de globalización en función de esta estrategia de desarrollo. La oportunidad se justifica por la existencia de las condiciones jurídicas analizadas.

5.5. Reflexiones preliminares IV.

Los gobiernos locales argentinos han transcurrido a través de profundos cambios institucionales y económicos en las últimas dos décadas. Estos han sido determinados por la variabilidad, complejidad e inestabilidad de los procesos socioeconómicos e institucionales que han impactado en su estructura de funcionamiento y gestión territorial.

Para Oscar Madoery (2001), los municipios argentinos han tenido tradicionalmente un rol marginal en cuanto a incumbencias para el desarrollo, producto de un esquema institucional centralista que concentraba en las esferas administrativas nacional y provinciales esa responsabilidad y otorgaba a las ciudades un funcionamiento acotado a la obra pública y la provisión de servicios urbanos. Pero el cambio estructural en los últimos años ha tenido un fuerte impacto sobre las ciudades argentinas, que han asumido nuevos roles de gestión de políticas sociales, ambientales y de promoción económica y del empleo; proceso en marcha que implica un fuerte replanteo de los modelos tradicionales de gestión y una reorientación de la intervención municipal hacia el desarrollo local.

Debido a esto, existe una necesidad real en Argentina de fomentar entes regionales de desarrollo local, apoyados por gobiernos municipales,

provinciales y entidades representativas de la sociedad civil y del sector privado para convertirlos en una política de Estado con amplio consenso político entre diferentes actores sociales y un instrumento idóneo para enfrentar los diversos requerimientos y oportunidades que se manifiestan en el territorio.

Para Arroyo (2001), el proceso de “municipalización” ha llevado a que las Micro-Regiones comiencen a encargarse no sólo de políticas sociales, de empleo y de la producción, sino que también necesiten desarrollar mejores programas de trabajo que les permitan obtener resultados e incorporar a otros actores.

Por lo tanto, en función de la realidad geográfica, económica y social, Argentina debería profundizar esta nueva etapa de crecimiento productivo para mejorar la inequidad de la distribución regional de la producción nacional. En este sentido, es necesario aumentar la productividad de los recursos públicos asignados a los gobiernos municipales impulsando procesos de asociación de municipios que posibiliten mejorar la eficacia y la eficiencia en la administración de las políticas públicas.

Una localidad aislada de su entorno es un serio obstáculo para su desarrollo; por ello, la cooperación intermunicipal debe ser un objetivo prioritario. Es necesario promover e intensificar las Micro-Regiones, tanto a nivel nacional como regional conformando marco constitucional y legal apropiado. Las constituciones provinciales siempre han sido en Argentina verdaderas cabeceras de playa de procesos que luego de muchas décadas irrumpen a nivel nacional (Marchiaro, 2007). La figura de la Micro-Región es un emergente que tiene mucho por dar y que reconfigurará no solo al municipio, la provincia y la Nación sino a la forma de producir y vivir el derecho.

Para Graciela Lemoine y Leticia Sarabia (2001), la Argentina reclama un salto cualitativo en su desarrollo territorial. La presencia de estos nuevos sujetos territoriales, responsables de sus propios procesos, redundará en mayores recursos cualitativos y cuantitativos relevantes para responder a las demandas

de equidad, orientados a remover las debilidades y vulnerabilidades y a enriquecer las capacidades multiplicadoras.

Las Micro-Regiones son una nueva concepción del federalismo (CONADEPA, 1999), se pretende renovar la operatividad económica y social del federalismo por el camino de la regionalización, elemento eficaz para la vigencia efectiva de los principios federales. De esta manera, la regionalización es la respuesta política para afrontar con alguna capacidad de éxito social al determinismo de la globalización. Si el MERCOSUR y la UNASUR es la respuesta hacia fuera, la respuesta hacia adentro es la afirmación de un nuevo federalismo y la construcción de la regionalización, la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos municipales

6. El Turismo en la Provincia de Entre Ríos.

La situación de décadas de aislamiento de la provincia, entre otros inconvenientes, derivó en que el turismo fuera tardíamente desarrollado; debido a las complicaciones en cuanto a la accesibilidad al territorio entrerriano. Desde la concepción del Estado argentino, Entre Ríos y Corrientes y Misiones, estuvieron marginadas del desarrollo y de la construcción de obras de infraestructura por causa de las hipótesis de conflicto con Brasil³. Esas teorías basadas en la defensa nacional, indicaban que ante una eventual invasión del vecino país, los ejércitos extranjeros no debían disponer de rutas, puentes y demás infraestructura que le facilitase el desplazamiento. De esta manera, la provincia solo se vinculaba con el resto del país y de la República Oriental del Uruguay mediante un ineficiente sistema de balsas y lanchas que transportaban desde los insumos más básicos hasta por supuesto personas.

Esta situación comenzó a revertirse el 15 de junio de 1960 cuando en una histórica decisión de soberanía, los gobernadores de Entre Ríos, Raúl Uranga, y de Santa Fe, Carlos Silvestre Begnis, firmaron un tratado interprovincial para construir un Túnel Subfluvial que comunicara las capitales de ambas provincias, ya que el río pertenecía a la jurisdicción nacional y el gobierno federal para ese entonces no tenía interés en financiar un puente. La ingeniosa alternativa permitió que ambas capitales se lanzaran en solitario a construir la faraónica obra. Finalmente, el 13 de diciembre de 1969 la novedosa obra de ingeniería fue habilitada y se rompió con el aislamiento al que estuvo sometida Entre Ríos.

Las obras de infraestructura como el Túnel Subfluvial, el puente Zarate-Brazo largo, la pavimentación de rutas, entre otras, comenzaron a torcer la historia y poco a poco fueron arribando turistas a la provincia. Prueba de esto, es que en el mismo año de la inauguración del Túnel Subfluvial se creó la Dirección Provincial de Turismo que incorporó personal técnico, definió los objetivos y planes para el corto, mediano y largo plazo y se propuso desarrollar una

³ Al respecto se puede indagar en BOLSA DE COMERCIO DE ROSARIO, CONSEJO EMPRESARIO DE ENTRE RÍOS, BOLSA DE COMERCIO DE SANTA FE Y BOLSA DE COMERCIO DE CÓRDOBA. "El Balance de la Economía Argentina 2004". Ediciones Eudecor SRL. Córdoba, 2004.

imagen turística para Entre Ríos. Ese año también se inauguró el primer hotel 5 estrellas del interior de la Argentina, el Hotel-Casino Mayorazgo.

El turismo en Entre Ríos comenzó a afianzarse a mediados de la década del 80, cuando comenzaron a delinearse las primeras políticas provinciales de planificación del sector entre los municipios, la provincia, especialistas en la materia y el sector privado. El Plan de marketing denominado “Entre Ríos Todos los Verdes” fue el resultado de estas reuniones donde se abarcaron cuestiones como accesibilidad, demanda, productos, capacitación, infraestructura, entre otros; siendo lo más destacado la creación de la imagen turística de la provincia y el plan de marketing. Si bien el mismo no alcanzó en su totalidad los objetivos planteados, puede considerarse como el precursor de la planificación turística en la provincia.



Logos institucionales de Entre Ríos.

Es a partir del año 2008 cuando Entre Ríos comienza a trabajar sistemáticamente con una impronta de planificación, motivado por la sanción de la Ley Nacional de Turismo. Es en este año cuando el gobierno de la provincia puso en marcha el desarrollo del Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Provincial (PEDTS), acompañando la iniciativa del Plan Federal y de acuerdo a lo establecido en los lineamientos generales del PFETS. Esto hace referencia a que se entienda por Micro-Región a la unidad de análisis territorial, contenida espacialmente por la región (la unidad mayor), que constituye un sistema homogéneo y diferenciado (Pianovi, 2009).

El Plan se desarrollo mediante talleres donde participaron actores del ámbito público y privado, universidades, organizaciones relacionadas con el turismo con el objeto lograr la mayor captación de demanda turística e inversiones para la provincia.

Entre los aspectos más relevantes, el PEDTS procura establecer un diagnóstico de la realidad provincial; perfilar los corredores, Micro-Regiones y circuitos en función de sus características diferenciales; proponer líneas de complementación entre los corredores y circuitos así como un plan de adecuación de la infraestructura de servicios provinciales y delimitar una agenda de promoción turística. Por otro lado, el Plan cuenta entre sus líneas estratégicas la de Fortalecimiento Institucional que se basa en dos ejes rectores: Sensibilización Turística y Asociativismo Regional para el mejoramiento de la gestión turística y el desarrollo del territorio provincial

EL PEDTS constituyó un mapa donde se crearon once micro-regiones, cada una de las cuales procura, conjuntamente con las localidades que la integra, llevar adelante un trabajo mancomunado y articulado para el desarrollo del turismo a partir de aprovechar la diversidad de recursos entorno al turismo. Las mismas se articulan a través de las principales localidades, rutas y accesos, separadas entre las de la Costa del Río Uruguay de las del Río Paraná, encontrándose la región objeto del presente trabajo entre las que se ubican sobre la costa del Río Paraná.

Por otro lado, en el 2008 la reforma de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos afianza definitivamente al turismo y el fomento de Micro-Regiones en esta provincia. Principalmente, el Artículo 69 estipula que el Estado promoverá la actividad turística, favorecerá la iniciativa e inversión pública y privada, fomentará y sostendrá el turismo social; coordinadamente con las representaciones sectoriales, municipios y comunas, una política sostenible y sustentable, para el desarrollo armónico de la actividad.

En cuanto al fomento de Micro-Regiones, en su Artículo 75°, la nueva Constitución incentiva el fomento por parte del Estado Provincial a la creación

de regiones o Micro-Regiones dentro de su territorio, atendiendo características de comunidad de intereses, afinidades poblacionales y geográficas, para posibilitar un desarrollo económico y social sustentable, promoviendo el federalismo de concertación con el Estado nacional y con las restantes provincias para el desarrollo cultural, educativo, ambiental, económico y social. Por otro lado, el Artículo 242º establece que los municipios están habilitados a formar parte de organismos de carácter regional, realizar gestiones y celebrar acuerdos en el orden internacional respetando las facultades de los gobiernos federal y provincial. También, el Artículo 254º señala que la Provincia promueve en cada uno de los departamentos la asociación de los municipios y las comunas para intereses comunes, que no podrá alterar el alcance y contenidos de la autonomía local reconocida en esta Constitución. Por último, en su Artículo 53º, aduce que el Consejo Económico y Social estará integrado por representantes de las entidades vinculadas a la materia, con participación regional y propendiendo a la descentralización.

Con un año de posterioridad a la reforma constitucional de la provincia, precisamente en diciembre de 2009, se aprobó la Ley 9.946 de Turismo, donde se declara al Turismo Política de Estado y a las actividades turísticas de Interés provincial. En su Artículo 1º se establece que la ley tiene por objeto el desarrollo integral del turismo en la provincia referido a las medidas que al Estado Provincial le cabe en materia de protección, conservación, creación, planificación, investigación y aprovechamiento de atractivos y recursos, resguardando su desarrollo sostenible y sustentable y la optimización de la calidad, estableciendo los mecanismos de participación y concertación de los sectores público y privado en la actividad; el fomento, orientación, facilitación, coordinación, ordenamiento, regulación, control y promoción de actividades y servicios; la formación y capacitación de los trabajadores y profesionales del turismo que participan en ellos, en coordinación con los organismos competentes; y al resguardo del turista o visitante, en todo el ámbito del territorio provincial.

Por otro lado, en el Artículo 8º, Inciso 3, declara que la propuesta del ordenamiento territorial en Micro-Regiones, regiones, zonas, corredores,

circuitos, rutas y áreas de recreación y/o esparcimiento adyacentes a éstas, u otras que se establezcan reglamentariamente, en concordancia con las respectivas autoridades municipales y comunales y en el marco de la sustentabilidad del desarrollo turístico.

Desde entonces Entre Ríos ha diversificado sus atractivos turísticos, generando una amplia oferta de productos como playas, carnavales, fiestas, caza y pesca deportiva, historia y cultura, casinos, turismo rural, termal, salud como los más importantes. La provincia cuenta con una red de entes públicos, privados e intermedios de fomento del turismo como el ente Regulador de los Recursos Termales de la Provincia de Entre Ríos (E.R.R.T.E.R.), que funciona como entidad autárquica, con personería jurídica y patrimonio propio, la Universidad Autónoma de Entre Ríos donde se dicta la Licenciatura en Turismo, Profesionales asociados de turismo de Entre Ríos (PROATUR), que está trabajando en la creación del Colegio de Profesionales de Turismo de Entre Ríos, y con un marco normativo para incentivar la inversión y el desarrollo del turismo, como la Resolución 180/2006 DGR, establece la exención al impuesto a los ingresos brutos para quienes inicien actividad hotelera en la provincia durante los primeros 5 años desde el inicio de la actividad.

De esta manera, Entre Ríos ha sabido aprovechar las oportunidades surgidas de las políticas de fomento a la actividad turística promovidas por el gobierno nacional, como instaurar feriados que generen más fines de semana largo, y su estratégica ubicación con respecto a los mayores centros urbanos de la Argentina. Según estadísticas del Ministerio de Turismo de la Nación, Entre Ríos es el tercer destino turístico de mayor crecimiento en el país tomando enero 2011 con respecto al mismo mes de 2010, con una ocupación hotelera promedio de 82%, después de Córdoba y Misiones, dos destinos con una larga y afianzada tradición turística.

Por otro lado, según las estadísticas de la Secretaría de Turismo de Entre Ríos, entre 2007 y 2010 la capacidad de carga del sistema turístico creció un 33%; en 2007 la provincia contaba con capacidad de 35.000 plazas y en 2010

aumentó a 46.500 plazas de alojamiento turístico. En este mismo período, la estadía del turista en Entre Ríos muestra un crecimiento del 45%, pasando en 2007 de una estadía promedio anual de 3.9 días, a 2010 que fue de 5.8 días. De esta manera, Entre Ríos ha tenido un significativo aumento de arribos de turismo, aumento de la cantidad de pernотaciones e inversiones en complejos, accesibilidad, hoteles, cabañas, y demás facilidades turísticas.

El desarrollo del turismo llevó a que el gobierno provincial en el año 2012 eleve a rango de Ministerio al ente regulador del turismo provincial, lo que significa un reconocimiento al crecimiento de esta actividad y de los amplios beneficios sociales, económicos, culturales y ambientales que trae como consecuencia para la Provincia.

A pesar de que el turismo en Entre Ríos tuvo relativamente un desarrollo tardío, en pocos años ha realizado importantes avances tanto a nivel provincial como municipal en cuanto a la planificación estratégica, institucionalidad, financiamiento, exenciones impositivas, marketing, accesibilidad, sensibilización e inversiones, lo que se ve reflejado en la mejora de los indicadores económicos y sociales. Se produjeron avances en la diversificación de los productos y a la optimización del aprovechamiento territorial mediante la creación de micro regiones turísticas, además de la incorporación al turismo de algunas localidades que no contaban con antecedentes en la actividad. El marco normativo se adecuó a las nuevas realidades del sector a nivel nacional y se sostuvo a través de los años la formación y capacitación de recursos humanos.

Son casualmente estos recursos humanos, públicos y privados, los que tienen la responsabilidad de afianzar la institucionalidad de las normas dictadas recientemente, ya que, como será analizado más adelante, es generalizada la falta de formalidad y aprehensión de las normas en lo que hace a calidad, habilitación y homologaciones de emprendimientos turísticos, lo que lleva a una situación de informalidad que es muy perjudicial para definir el perfil futuro del turismo.

7. “El Paraná y sus Aldeas”.

La Micro-Región Turística, “El Paraná y sus Aldeas”⁴, fue concebida en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional Productivo y de Gestión Fiscal Provincial (PROFIP)⁵. Este programa fue concertado el 24 de agosto de 2005 mediante la firma del préstamo 1588/OC-AR entre la Nación Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el financiamiento del Programa AR-L1002. Desde entonces el PROFIP actúa en coordinación con el sector público provincial a fin de implementar propuestas de acción que permitan promover los entramados productivos, recrear un entorno positivo de negocios y generar nuevas condiciones para un crecimiento económico, ambiental y socialmente sustentable.

El Ejecutor del Programa es el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación a través de la Subsecretaría de Relaciones con las Provincias (SSRP) dependiente de la Secretaría de Hacienda. Para conducir la ejecución se creó una Unidad Coordinadora y Ejecutora Nacional (UCEN) en dependencia directa del Subsecretario de Relaciones con Provincias, así mismo, los gobiernos de las provincias participantes designaron un Grupo Técnico Provincial (GTP). El objetivo del Programa es contribuir al fortalecimiento del entorno institucional de inversiones a nivel provincial y regional, mediante la creación de un marco regulatorio previsible y la introducción de reformas en la gestión del gasto público, pretendiendo, de esta manera contribuir, en el mediano y largo plazo, a la consolidación paulatina de mecanismos de interacción entre el Estado Nacional, las Provincias y los sectores productivos estratégicos priorizados por los distintos niveles de gobierno.

En el año 2009 la Secretaría de Turismo de Paraná y la de Entre Ríos empezaron a trabajar en un proyecto de gestión territorial asesorados por los técnicos responsables del PROFIP con el objetivo de lograr el financiamiento requerido para el desarrollo del plan. Luego de un año de trabajo, finalmente

⁴ Para más información y datos sobre la Micro-Región “El Paraná y sus aldeas” se recomienda ver por www.elparanaysusaldeas.com.ar.

⁵ Para más información se recomienda ver www.profip.mecon.gob.ar.

entre junio de 2010 y mayo de 2011, se llevó a cabo la ejecución del proyecto de formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sustentable para la Micro-Región, en el cual la Secretaría de Turismo de la provincia de Entre Ríos desempeñó el rol de organismo responsable de la gestión, control del avance, culminación y su presentación institucional.



Mapa de Entre Ríos. Ubicación de la Micro-Región
"El Paraná y sus Aldeas"

La formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sustentable tuvo como premisa lograr una articulación con el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS, 2005) y con el Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de la Provincia de Entre Ríos (PEDTS, 2008) cuestión que fue posible gracias a la participación activa de cerca de 100 miembros de todas las comunidades involucradas pertenecientes a los sectores público, privado y ONG's. Acompañaron todo el proceso mediante su asistencia a la reunión plenaria, a las correspondientes a los talleres participativos, o con su

predisposición para que se les realizara una entrevista en profundidad. Con sus aportes no solo fueron los actores involucrados comprometidamente sino que se constituyeron en los autores de este Plan.

“El Paraná y sus Aldeas” se encuentra localizada sobre el Río Paraná al centro-oeste de la provincia de Entre Ríos. Su territorio exhibe dos unidades de paisaje principales: la correspondiente a la pampa ondulada, que se caracteriza por suelos ondulados que determinan un paisaje con suaves y largas ondulaciones conocidas como lomadas, con múltiples cursos de agua como ríos y arroyos que desembocan en el valle fluvial del río Paraná, y la conformada por islas y riachos con una importante biodiversidad que dieron lugar a la creación del Parque Nacional Pre-Delta.

Jurisdiccionalmente integra partes de los Departamentos Paraná y Diamante y presenta una organización urbana descentralizada en las localidades de Paraná, Libertador San Martín, Valle María, Aldea Protestante, Spatzenkutter, Aldea Brasileira, General Alvear, San Francisco, Colonia Ensayo, Salto, Oro Verde y Diamante. En ella se congrega, una población particularmente caracterizada por los descendientes de la inmigración alemana provenientes del Volga que residen en las aldeas del lugar.

De las localidades integrantes se pueden enmarcar dentro del concepto de “inframunicipalismo” a: Valle María, Aldea Protestante, Aldea Spatzenkutter, Aldea Brasileira, General Alvear, San Francisco, Colonia Ensayo, Salto y Oro Verde; lo que representa el 75% del total de la Micro-Región. Estas localidades tienen menos de 10.000 habitantes cada una⁶, en parte debido a la emigración de jóvenes hacia centros urbanos más importantes por cuestiones académicas o laborales. Por otro lado, se encuentra entre estas un limitado servicio de salud pública⁷, escasos centros educativos y universitarios⁸, salones comunitarios precarios y poco equipados, ningún parque industrial y tecnológico y una limitada infraestructura vial y de transporte.

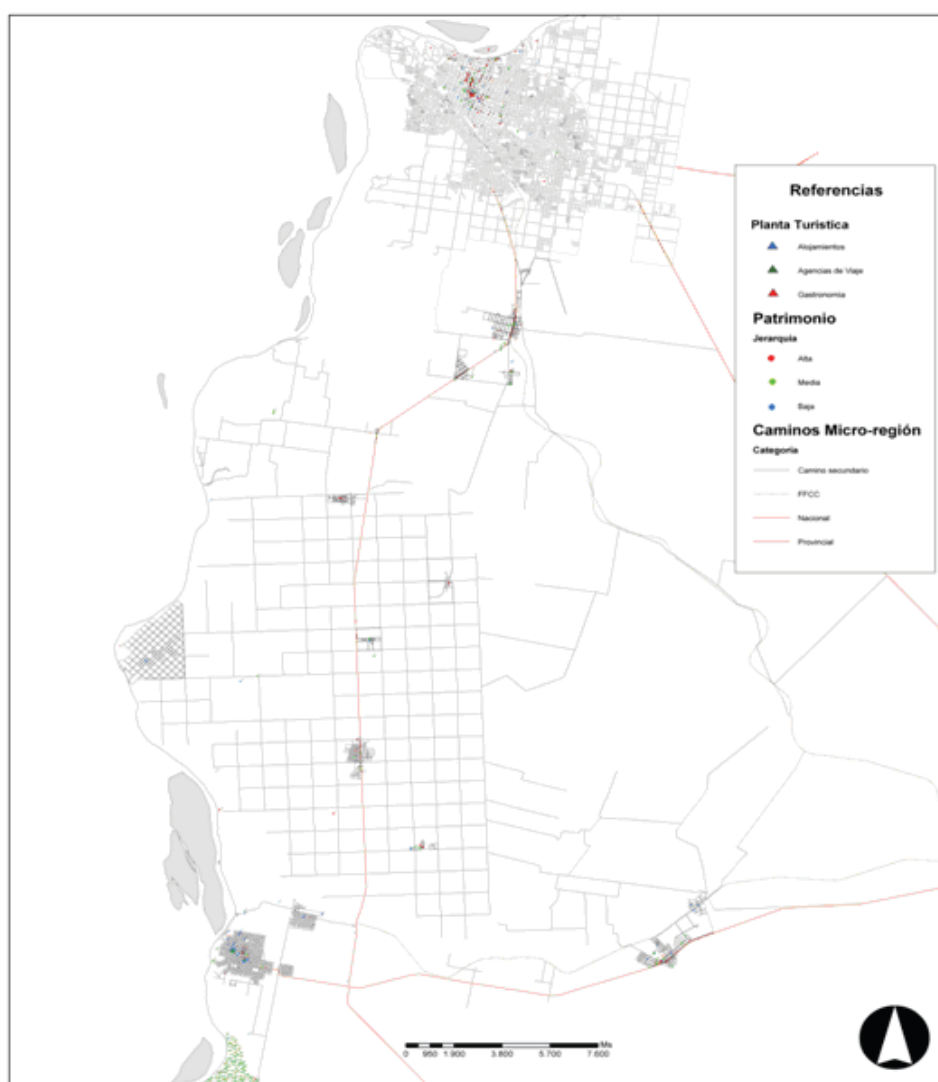
⁶ Fuente: www.mininterior.gov.ar/municipios.

⁷ Exceptuando la localidad de Colonia Ensayo que posee el Hospital Fianza.

⁸ Exceptuando a la localidad de Oro Verde, que posee una dependencia de la Universidad de Entre Ríos donde se dictan las carreras de Agronomía, Bioingeniería, Bioinformática, entre otras.

La excepción a estas localidades es Libertador San Martín, ciudad la cual, a pesar de tener menos de 10.000 habitantes, posee un centro de salud de gran importancia a nivel nacional, así como la Universidad Adventista del Plata, la cual cuenta con alumnos de más de 50 países, e índices de seguridad social y empleo por encima de la media provincial y en muchos casos de la nacional.

Las restantes localidades, Paraná y Diamante, cuentan con la mayor cantidad de habitantes, infraestructura, centros educativos, tecnología, servicios y estructura institucional del Estado. Sin embargo, ambas ciudades no están exentas de problemas ligados a ciertos aspectos característicos del inframunicipalismo debido a su limitada capacidad institucional para administrar las competencias delegadas, lo que deriva en la imposibilidad de poder dar cumplimiento con las funciones básicas demandadas por sus ciudadanos.



Sistema de Información Geográfica de la Micro-Región

Como actividades económicas principales se identifican los sectores agropecuario, pesquero, avícola y apícola y las agroindustrias relacionadas. Además, tiene un rol relevante la administración pública, por ser la capital provincial parte de la Micro-Región. De esta manera, sobre la base del patrimonio natural y cultural de la zona, uno de las premisas del Plan fue la de fortalecer la incipiente actividad turística en el territorio con el objeto de contribuir a agregar valor a los factores productivos, y en consecuencia favorecer el desarrollo socioeconómico

El relevamiento realizado por el Término de Referencia (TDR) 2.1. en la Micro-Región muestra una oferta turística caracterizada por bienes naturales vinculados al Río Paraná y su entorno (con rasgos de singularidad y autenticidad particularmente significativos); bienes culturales (de sitio, tanto tangibles como intangibles y de evento), representativos de distintas etapas y escalas históricas del país; instrumentos de señalización turística y de interpretación ambiental insuficientes; servicios turísticos distribuidos asimétricamente entre las localidades constitutivas de la Micro-Región (concentración en Paraná y Diamante); espacio turístico sin identidad propia (dispersión de motivaciones y diversidad de productos sin esfuerzos de cohesión mercadotécnica) y ausencia de posicionamiento en la percepción de los consumidores.

El informe arrojó también, que en general, los emprendimientos turísticos de la Micro-Región se encuentran constituidos por pequeñas empresas, con un pequeño número de establecimientos de mediano tamaño vinculados con el turismo de “masa”⁹. En muchos es generalizada la falta de calidad y de mantenimiento, la mayoría no se encuentra habilitado y tampoco homologado por el gobierno en función del Decreto 117/2010, norma que rige a los alojamientos turísticos provinciales, y tampoco por las anteriores, lo que depara en que, como se dijo anteriormente, esta situación sea muy perjudicial para definir el perfil futuro del turismo.

⁹ Es aquel que se realiza masivamente por todo tipo de personas, sin importar su nivel económico por lo que no es un tipo de turismo exclusivo. Es el más convencional, pasivo y estacional. Es normalmente menos exigente y especializado.

Por otro lado, el 10 de febrero de 2011 en la ciudad de Diamante se realizó un Taller para plantear la propuesta de alternativas de modelos de gestión para la implementación del Plan Estratégico de Turismo y la validación final del Plan, en el cual también se efectuó una entrevista en profundidad a 19 actores del sector público y privado relacionados al turismo de todas las localidades de la Micro-Región. Se efectuaron 26 preguntas de las cuales, a los fines del presente trabajo, se remarcen las siguientes:

Nº	PREGUNTA	RESPUESTA
4	¿Considera Ud. que la Micro-Región o su localidad/aldea puede diversificar su desarrollo a partir del turismo?	Si. Es un vector de desarrollo económico, social y cultural. Es un sector productivo que genera economías alternativas (18/19).
5	¿Considera que los habitantes de la Micro-Región tienen vocación para desarrollar esta actividad?	Si. En potencial, hay que despertarla. El turismo es una actividad relativamente nueva y se requiere de información, concientización y capacitación (12/19).
7	¿Cuáles considera que son las principales dificultades que deberá sortear el proyecto de desarrollo turístico de la Micro-Región?	Integrar una sociedad individualista, no capacitada, con pocos líderes con vocación para emprender un proyecto conjunto (6/19). Generar los mecanismos institucionales que contribuyan a sostener en el tiempo la voluntad política y compromiso de la provincia, municipios y juntas de gobierno y el consenso de los diferentes actores involucrados (5/19). Lograr una oferta de conjunto (circuitos turísticos viables), que sean convocantes de inversiones públicas y privadas (5/19).
9	¿Cuáles considera serían los factores que el Plan Estratégico debería potenciar para fortalecer la integración del turismo Micro-regional?	Más talleres destinados a la integración. El trabajo en conjunto, la mayor comunicación, capacitación, articulación y capacidad de atención al turista (7/19). Más equipamiento, más infraestructura en Diamante y las Aldeas: caminos, cartelería, hotelería y transporte (5/19). Identificar/proyectar una oferta sustentable, que los atractivos que el plan seleccione estén efectivamente disponibles y coadyuvar a su desarrollo con el sector privado (5/19).
10	¿Si el turismo se desarrollara cuáles considera que son los impactos que puede generar sobre la generación de oportunidades para la comunidad residente?	Generará un importante cambio socio cultural y desarrollo económico, con distribución de la riqueza y la generación rápida de oportunidades laborales, mediante la aparición de microemprendimientos y pequeñas empresas familiares de ventas de comidas, regionales, pequeños alojamientos, organización de excursiones y servicios de guías, etc. Con ello el arraigo de las comunidades residentes, particularmente de los jóvenes (17/19).

12	¿Considera que la puesta en marcha del plan puede incentivar a determinados actores locales a invertir en el sector turismo?	Si, con un plan técnicamente consistente y sociopolíticamente consensuado (18/19).
16	¿Considera que el incremento en el arribo de turistas puede afectar las condiciones actuales de vida de la comunidad residente?, ¿de qué forma?	Si. Mejorarían por la generación de nuevas fuentes de trabajo (18/19).
19	¿En qué áreas/actividades los sectores públicos y privados deberían trabajar de forma coordinada y conjunta?	Todos. Con un rol principal del estado en la organización, capacitación, planificación, desarrollo de marcos institucionales, servicios públicos, regulación y control de gestión y del sector privado en la inversión y materialización de negocios (19/19).
21	¿Qué actores de su comunidad considera que pueden poner resistencia/obstáculos al desarrollo del turismo? ¿Por qué?	La gente del campo, porque piensan que no les conviene (por el tema de las fumigaciones) (8/19). Algunos dirigentes políticos, por su mala forma/práctica de realizar la actividad y sectoriales con mentalidad conservadora (7/19).
22	¿Considera que existe en su comunidad voluntad para el trabajo asociativo entre los sectores público - privado y entre las localidades de la Micro-Región?	Sí, siempre que el estado lidere el proceso y convocando con amplitud y que se cuente con los medios adecuados, responsables capacitados, sistemas de comunicaciones, sistemas de transportes (18/19).
23	¿Cómo considera Ud. que puede incentivarse una mayor participación y compromiso de todos los ciudadanos de su localidad para el acompañamiento del desarrollo del turismo?	Haciéndolos formar parte del proceso mediante planes de información, capacitación y concientización, para escolares, personal de atención directa al turista, empresarios, funcionarios gubernamentales, etc. Estimulando la inversión privada (18/19).

Las respuestas arrojaron una tendencia favorable de los actores del sector turístico hacia la conformación de una institución de cooperación mutua pública-privada para la gestión territorial. La mayoría acuerda que el turismo puede traer beneficios para las localidades, en cuanto al aumento de la inversión y de los puestos de trabajo; sin embargo, con la salvedad de que la concientización, el compromiso y la planificación se consoliden.

De todas maneras, el problema más importante a superar para el desarrollo turístico en la Micro-Región “El Paraná y sus Aldeas”, es la tendencia a que la informalidad de la estructura turística, en cuanto al sistema legal y fiscal que rige el turismo, sea la regla y no la excepción. Este problema dificulta la

creación de normas de cooperación entre los empresarios, ONG's y funcionarios del sector público y la implementación de programas de fortalecimiento institucional. En este contexto, se dio impulsó a la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sustentable de la Micro-Región "El Paraná y sus Aldeas", para su posterior implementación.

7.1. El Plan.

En concordancia con los planes de desarrollo del turismo nacional y provincial, la metodología empleada para la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Turístico fue la planificación estratégica por haber sido considerada como un método creativo, diseñado para desarrollar un proceso de planificación de carácter participativo que permite bregar en la realidad social a través de modelos semi-estructurados.

En dicha estrategia se consideró prioritaria la definición de los actores participantes. Todos fueron relevados e identificados, incluyendo a los asistentes a la reunión de carácter plenario y los viajes de familiarización, los miembros de las Juntas de gobierno de las Aldeas Alemanas, Intendentes la Ciudad de Paraná y Diamante; FEHGRA, UTGRA, PROATUR, CATER, Foro Ecologista y micro-emprendedores, fueron convocados a integrar los talleres participativos. A otros actores representativos, se les realizó una entrevista en profundidad, y fueron seleccionados en función de su pertinencia y relevancia institucional. De esta forma, la formulación del Plan fue posible gracias a la participación activa de los miembros de todas las comunidades involucradas pertenecientes que acompañaron todo el proceso.

Como Visión se optó por: "la Micro-Región "El Paraná y sus Aldeas" es un destino turístico responsable que no altera las costumbres y formas de vida de las comunidades, que posee diversidad natural y cultural, con aldeas y ciudades vinculadas, seguras y hospitalarias". Mientras que la Misión quedó acordada en: "promover el desarrollo del turismo en el corto, mediano y largo plazo para mejorar la calidad de vida de las comunidades de la Micro-Región a través del empleo y nuevos emprendimientos procurando satisfacer las expectativas de los turistas. Poniendo en valor turístico los recursos naturales,

culturales y el patrimonio arquitectónico; generando un espacio de crecimiento con identidad y garantizando la conservación su conservación y sustentabilidad”.

El objetivo general propuesto fue: “Orientar y articular las acciones para impulsar y consolidar el desarrollo del turismo sustentable con la finalidad de contribuir a diversificar los factores productivos y favorecer la mejora de las condiciones generales de vida de las comunidades de la Micro-Región”.

Más específicamente, los objetivos del Plan en lo institucional son los de definir políticas y propiciar la creación de organismos adecuados, consensuados y articulados entre el sector público y privado, tendientes a lograr beneficios equitativos entre las diferentes localidades y aldeas y los de promover un proceso de desarrollo turístico local de carácter participativo en cada una de las localidades involucradas, salvaguardando sus valores e identidad y favoreciendo la integración micro-regional.

En cuanto a lo económico: generar oportunidades alentado la inversión en la oferta de servicios e infraestructuras relacionadas con el turismo, y en la mejora de su calidad, propiciar las condiciones para impulsar nuevos microemprendimientos relacionados con el turismo, propulsar el crecimiento de la demanda turística e incrementar, diversificar y mejorar las posibilidades de empleo.

Los objetivos socioculturales son los de contribuir a salvaguardar y mejorar el patrimonio cultural, histórico y arquitectónico a través de propulsar su puesta en valor para el aprovechamiento turístico, propiciar la puesta en valor de atractivos turísticos y el desarrollo de productos turísticos específicos del turismo cultural, desarrollar mayores y mejores servicios que satisfagan tanto las necesidades de los visitantes como de la población residente, contribuir a la sensibilización y capacitación de los recursos humanos y optimizar los estándares de satisfacción de los visitantes.

Por último, los objetivos ambientales hablan de contribuir a salvaguardar y mejorar el patrimonio natural a través de propulsar su puesta en valor para el aprovechamiento turístico, propiciar la puesta en valor de atractivos turísticos y el desarrollo de productos turísticos específicos del turismo naturaleza y fomentar el turismo responsable con la naturaleza propiciando los principios de sustentabilidad.

Para su concreción fueron definidas cinco líneas estratégicas: a) Fortalecimiento y organización institucional; b) Infraestructura e inversiones; c) Oferta de empresas prestadoras de servicios turísticos; d) Oferta de recursos turísticos, y e) Marketing.

Además, en el informe final se incluyeron las recomendaciones relativas a las propuestas de normativas para salvaguardar el patrimonio urbano, arquitectónico y natural; para la mejora de la planta turística (alojamiento y establecimientos gastronómicos), y de la infraestructura, incluyendo accesibilidad, conectividad y comunicaciones.

Como parte del Plan, fueron dictados a los actores de la Micro-Región, tanto del sector público como del privado, los cursos de Marketing, Formulación y Evaluación de Proyectos e Informática, siendo este último muy importante ya que en los lineamientos del plan se estipuló la entrega a las municipalidades y juntas de gobierno de equipamiento informático (computadoras, impresoras, cañones, cámaras, scanners) los cuales sin la pertinente capacitación no hubieran sido aprovechados plenamente.

Entre los productos creados por los consultores contratados para el desarrollo del Plan se encuentran:

- Formulación de recomendaciones para la mejora de la planta turística
- Recomendaciones para la mejora de la oferta de alojamiento turístico
- Recomendaciones para la mejora de la oferta de establecimientos gastronómicos
- Recomendaciones comunes a la oferta gastronómica y de alojamientos

- Formulación de recomendaciones para la mejora de la infraestructura
- Recomendaciones para la mejora de la accesibilidad y conectividad
- Recomendaciones relativas a la mejora de la infraestructura del transporte
- Recomendaciones relativas a la mejora de la señalética turística
- Recomendaciones relativas a la mejora de las terminales
- Recomendaciones relativas a la mejora de los servicios de transporte
- Recomendaciones de otras mejoras en infraestructuras
- Recomendaciones para la mejora de las comunicaciones
- Propuesta modelo de Gestión para la implementación del Plan Estratégico de Turismo
- Propuesta específica de creación de una Asociación Civil
- Documento Proyecto de Estatuto de la Asociación Civil Micro-Región “El Paraná y sus Aldeas”
- Recomendación de organigrama y funciones de la Asociación Civil Micro-Región “El Paraná y sus Aldeas”
- Clasificación, jerarquía, atractividad, potencialidad y recomendaciones para la gestión de los atractivos turísticos de la Micro-Región
- Propuesta de desarrollo de circuitos turísticos
- Manual para la Formulación y Evaluación de Proyectos Turísticos
- Recomendaciones para incentivar las inversiones
- Alternativas de líneas de financiamiento
- Sistema de Información Geográfica (SIG.) de las localidades
- Jerarquización del Patrimonio relevado por localidad.
- Relevamiento de la Planta de servicios
- Georreferenciamiento de todos los elementos del Sistema Turístico.
- Anexo con banco de imágenes del Patrimonio de la Micro-Región
- Anexo con fichas de relevamiento de atractivos en un formato que permita introducir modificaciones.
- Fichas de recursos de cada localidad
- Jerarquización y Matriz FODA de cada localidad

7.2. La institucionalidad de la Micro-Región.

A los fines del presente trabajo, solo se analizará la línea estratégica relativa al Fortalecimiento y Organización Institucional, cuyos objetivos son los de fortalecer las capacidades de los actores estatales, sociales y productivos del sistema turístico de la Micro-Región alentando la cooperación, la articulación y el asociativismo y crear una organización con participación pública y privada que lleve adelante las políticas consensuadas destinadas al desarrollo turístico de la Micro-Región.

Para alcanzar el objetivo, se planificaron los siguientes programas:

Por un lado la “Creación del Instituto de Turismo con participación público-privado”, cuyos objetivos planeados a corto plazo son los de generar una organización de tipo público-privado destinada a gestionar la implementación del Plan Estratégico de la Micro-Región. Las actividades propuestas fueron:

1. Establecer acuerdos entre las instituciones estatales (provincia, municipios, juntas de gobierno, Universidades, Parques Nacionales, INTA, Prefectura Naval, etc.) y los actores sociales y productivos más representativos de la Micro-Región para la conformación e integración de un organismo destinado a gestionar la implementación del Plan Estratégico.
2. Redacción y aprobación por parte de los organismos competentes de la creación del organismo.
3. Aprobación del Estatuto.
4. Diseño de la estructura organizativa técnica del organismo responsable de la implementación operativa del Plan.
5. Formulación de las principales directrices para su puesta en marcha, incluyendo la definición de actividades, y puesta en funcionamiento del organismo.

Por otro lado, el programa de “Sensibilización y capacitación de actores locales” tiene como objetivo a corto plazo el de contribuir a la sensibilización y capacitación de los actores del sistema turístico (empresarios, futuros emprendedores; agentes y personal que se desempeñe en el sector público

local y provincial) que permita lograr el fortalecimiento de su vocación y responsabilidad.

Tiene como actividades para este proposito:

1. Definición del manual de cursos de sensibilización y capacitación.
2. Organización del cronograma de actividades de sensibilización destinadas a los actores del sistema turístico de la Micro-Región.
3. Organización y puesta en marcha del dictado de cursos de capacitación y sensibilización destinados a los actores del sistema turístico.
4. Definición de la realización de las actividades a través de convenios con Universidades o Instituciones de formación terciaria de la Micro-Región.
5. Implementación.
6. Diseño e instrumentación de una campaña de sensibilización del turista, considerando el enfoque sustentable del turismo en el destino.

Por último, dentro de esta línea estratégica, el programa de “Promoción del asociativismo y fortalecimiento de la gestión del turismo en las Juntas de Gobierno”, cuyos objetivos de mediano plazo es el de estimular el asociativismo entre emprendedores, fortalecer la capacidad de gestión de las Juntas de Gobierno de la Micro-Región, propender a la articulación de los organismos de turismo con los correspondientes a las políticas culturales.

Las actividades de este programa son:

1. Definición de criterios de articulación de acciones con los organismos provinciales y municipales que llevan la agenda de la economía social y el cooperativismo con el fin de:
 - a. Realizar acciones de sensibilización y capacitación a los emprendedores de la Micro-Región.
 - b. Tramitar financiamiento para proyectos asociativos en el marco de los programas nacionales, provinciales y locales.
2. Crear e implementar áreas de turismo en las Juntas de Gobierno de las Aldeas. Fortalecimiento institucional de las mismas.

Por otro lado, en el trabajo de diagnóstico de situación, mediante talleres participativos, se llevó adelante, la matriz FODA para analizar la realidad de las cinco líneas estratégicas mencionadas anteriormente. Los participantes del taller asignaron un puntaje de 0 a 5 puntos a cada Fortaleza, Debilidad, Oportunidad y Amenaza de la matriz asignada (siendo 0 sin ninguna importancia y 5 la mayor importancia).

Fortalecimiento y Organización Institucional

Fortalezas	Puntaje	Debilidades	Puntaje	Oportunidades	Puntaje	Amenazas	Puntaje
Se cuenta con la Secretaría de Turismo de Paraná.	15	Poco desarrollo institucional en algunas Juntas de Gobierno.	8	Trabajo asociativo público - privado entre las localidades.	10	Que el proyecto no tenga continuidad.	15
La Provincia cuenta con un Plan Estratégico.	12			Normativa provincial reciente (Ley de turismo, de alojamiento).	13		
Sedes de Cámaras Empresariales del Sector y otras afines, y de Asociaciones de profesionales en turismo en Paraná.	4			Política provincial favorable y de impulso al turismo.	14		
Existencia de una identidad colectiva.	7						

7.3. La Institución.

En el taller realizado en la ciudad de Diamante, se decidió que el tipo de asociación que se iba a adoptar para llevar adelante los planes estratégicos sea una de tipo público-privado debido a la necesidad de integrar ambos sectores en la implementación del plan puesto que las decisiones y acciones de los actores e instituciones pertenecen a ambas partes de la sociedad.

Como se explicó anteriormente el marco legal de la provincia de Entre Ríos prevé el funcionamiento o la creación de una serie de instituciones de tipo participativo, asociativo y articulador que permite analizar las distintas alternativas de organización de gestión de Micro-Regiones con amplio margen. En el taller realizado el 10 de febrero de 2011 se entregó un documento con la principal información y se realizó una breve presentación de cada alternativa, entre las que estuvieron:

1. Mancomunidad de Municipios (es el modelo implementado en la Micro-Región Tierra de Palmares que se mencionó anteriormente),
2. Ente Autárquico (modelo del Instituto Provincial de Turismo de Tierra del Fuego),
3. Asociación Civil de bien público sin fines de lucro (modelo Agencia de Desarrollo Local).

El taller arrojó por resultado la propuesta de la creación de una Asociación Civil de bien público sin fines de lucro de tipo público-privado. Estas Agencias de Desarrollo Local (ADL) tienen la misión de implementar políticas de tipo económico y constituyen uno de los modelos de gestión más importantes que han creado los municipios para el estímulo de la economía local. La ADL es una organización que tiene la misión de diseñar e implementar una estrategia territorial específica, construir una agenda de la problemática regional y buscar soluciones en un marco de complementariedad y compromiso público-privado.

Por lo tanto, es la figura de una Asociación Civil de tipo público-privado la que se rige por el estatuto que quedó redactado, en el que se distinguen los niveles de decisión política de las responsabilidades de gestión. Para ello cuenta con un Consejo de Administración, integrado por representantes de las principales organizaciones involucradas, y un Presidente con funciones más políticas que gerenciales, y por otro, una estructura de gestión que contempla a un Gerente y tres Direcciones con responsabilidades específicas:

- a) Capacitación,
- b) Desarrollo del turismo (que incluye las subdirecciones de desarrollo de la oferta de servicios turísticos, y de la oferta de productos turísticos),
- c) Marketing y comunicación.

La integración del Consejo de Administración es de tipo multi-actoral ya que para la implementación del Plan se necesita el concurso de distintos actores e instituciones que garanticen su adecuado funcionamiento por lo que se propuso a siguiente representación:

- Un representante de la Secretaría de Turismo de la Provincia.
- Un representante de la Municipalidad de Paraná.
- Un Representante de la Municipalidad de Diamante.
- Dos representantes designados por las Juntas de Gobierno.
- Cuatro representantes del sector privado elegidos de entre los asociados a la Asociación Civil.

Se procura una participación amplia pero reservando al sector estatal una mayor representación. Esto se justifica porque será éste el principal responsable de financiar e implementar las acciones previstas en el Plan. Asimismo, se propuso la creación de un Consejo Asesor de amplia representación que tenga dos objetivos centrales. Por un lado, incorporar la mirada y actores relevantes para el desarrollo turístico de la Micro-Región y, por otro, involucrar a instituciones cuya participación es sumamente relevante para la implementación del Plan. Se considera central que ese Consejo esté integrado al menos por la Administración Nacional de Parques Nacionales (Parque Nac. Pre-Delta), INTA, UNER, UADER, FEHGRA (Asociación Empresaria Hotelera Gastronómica), Cámara de Turismo de Entre Ríos, UTGRA, Organizaciones No Gubernamentales de carácter ambientalista con reconocida trayectoria en la Micro-Región, Prefectura Naval Argentina, Asociación Empresaria Hotelera Gastronómica Seccional Paraná, Asociación Descendientes Alemanes del Volga, UTHGRA Seccional Paraná, PROATUR y la Asociación de Profesionales de Turismo de Entre Ríos.

Por último, se contempló una serie de recomendaciones de mecanismos de monitoreo y seguimiento continuo de la implantación del Plan, ya que los programas y acciones que lo integran deben considerar algunos mecanismos de monitoreo y seguimiento. Para ello se sugirió en el Plan acordarse como ejes los definidos como objetivos específicos: institucionales, económicos, socioculturales y ambientales, seleccionando para cada uno, un número

sintético de indicadores que permitan, de forma viable, el seguimiento de los resultados alcanzados:

Con respecto a los indicadores para hacer el seguimiento del desarrollo institucional se estipuló:

- Nivel de funcionamiento del organismo de turismo Micro-Regional considerando como indicadores: las reuniones realizadas con presencia de los actores claves al año; las resoluciones tomadas en el marco del Consejo de Administración de la asociación civil por año.
- Nivel de funcionamiento de los organismos o áreas de turismo locales. Indicador recomendado: la participación de los organismos locales de turismo en los proyectos específicos de la implementación del Plan, medidos anualmente.
- Avances en la articulación público-privado. Indicador recomendado: la cantidad de organizaciones privadas incorporadas como asociados a la Asociación Civil por año.
- Avances en la implementación de los acuerdos y convenios alcanzados. Indicador: cantidad de convenios firmados entre la Asociación Civil y las organizaciones locales al año.
- Avances en el cumplimiento de estrategias prioritarias en los plazos fijados, considerando como indicador los proyectos implementados en el marco de los Programas del Plan Estratégico por año.
- Implementación del financiamiento otorgado a emprendedores, a partir del indicador cantidad de subsidios y/o créditos otorgados a emprendedores por año.
- Desempeño y capacitación de los recursos humanos que se desempeñan en los organismos. Indicadores: cantidad de cursos de capacitación por año, y cantidad de personas participantes por curso.

Una vez terminado el Plan, los actores y consultores que participaron del Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sustentable para la Micro-Región, han ido avanzando hacia la formalización de la institución. Por un lado se está gestionando la personería jurídica de la misma ante los organismos

pertinentes. Se cuenta con una página Web y el Facebook como portales de promoción de los atractivos de las localidades. En el mes de noviembre de 2011 algunas de las localidades más pequeñas de la Micro-Región participaron en el stand de la ciudad de Paraná en la Feria Internacional de Turismo en Buenos Aires, donde se entregó folletería específica de la Micro-Región. Además, la ciudad capital de la provincia, en su folletería turística tiene incorporado el mapa y logo de la Micro-Región. Por último, se participó de la convocatoria de Proyectos de Apoyo Tecnológico al Sector Turismo, ASETUR 2011, financiados por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación, para el Proyecto “Sistema de coordinación de la información turística, con base territorial y apoyo en señalización dinámica para la Micro-Región “El Paraná y sus Aldeas”, presentado por la Unidad de Vinculación Tecnológica Fundación ArgenINTA Delegación Entre Ríos. La necesidad de un sistema de señalética es muy importante para comunicar los productos turísticos de la zona, por lo que se trabajó junto a todas las localidades para poder elevar el proyecto a través del subsidio entregado por el gobierno federal.

La Micro-Región comenzó a dar sus primeros pasos en el largo camino (el Plan tiene un horizonte temporal de 8 años) de la formalización de sus normas y actividades. El desarrollo del Plan, fue el de dar un contundente diagnóstico de la situación territorial en general, capacitar a los actores para fomentar la productividad económica, recomendar los cambios necesarios para un mejor desarrollo del turismo, estructurar un modelo de gestión organizacional y sensibilizar a estos con la idea de que el turismo sustentable puede configurarse como una actividad adecuada para desarrollar la región y disminuir las asimetrías económicas e institucionales de aquellas localidades que cursan problemas de inframunicipalismo mediante el aprovechamiento de su potencial económico.

La novel organización no está exenta de los problemas más comunes que deben sortear este modelo de institución que se mencionó con anterioridad, problemas relativos a la falta de experiencia en la gerencia y las dificultades derivadas del financiamiento de actividades y recursos humanos, siendo este

último clave para la continuidad del ente. Por otro lado, el compromiso de colaboración por parte de los actores locales, dista de ser el ideal. Si bien muchas localidades están institucionalmente comprometidas con el proyecto otras no tanto. Algo que no es de extrañar ya que el cambio de paradigma en la concepción de la gestión del territorio de una visión localista a una regional, es una cuestión de largo plazo.



Folletería institucional de la Micro-Región

Aunque comúnmente se asocia al turismo con los recursos naturales y culturales ociosos o no explotados mediante actividades y/o cadenas de valor, también es un catalizador de la capacidad que posee la sociedad local para

movilizarse, organizarse y cooperar para activar recursos, introducir cambios institucionales y fortalecer los sistemas productivos y/o clusters. De esta manera, el incentivo a la creación de redes, alianzas, pactos, acuerdos como condición de políticas públicas adecuadas a los propósitos colectivos locales, devienen parte esencial del potencial económico local.

Desde el punto de vista espacial la Micro-Región “El Paraná y sus Aldeas”, en el desarrollo de la actividad turística se articulan lugares y territorios urbanos y rurales de acuerdo a las funciones de distribución, estadía, escala, excursión y recreación. Estas funciones no son independientes de las condiciones y recursos genéricos y específicos que posee el territorio: naturales, infraestructura física y turística, capital social, etc. Los sistemas turísticos urbanos-rurales, comportan una organización funcional y una división social y espacial del trabajo donde concurren empresas tanto especializadas en un bien o servicio turístico específico como hospedaje y alojamiento, alimentación, etc., como diversificadas que pueden desarrollar actividades primarias como agricultura, ganadería, pesca, etc., y ofrecen otros servicios aprovechando las externalidades generadas por el desarrollo de éstas y otras actividades rurales y urbanas.

En términos económicos, el Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sustentable para la Micro-Región ofrece una dimensión especial para ordenar sistemáticamente la inversión, con miras a alcanzar mayores niveles de competitividad de determinadas cadenas de valor y de sus unidades productivas primarias. Todas las localidades de la Micro-Región tienen una relación simbiótica con la producción rural, por lo tanto, el turismo puede ser el factor de generación de valor agregado para el fortalecimiento de cadenas agroalimentarias y de las posibilidades de impulsar la formación de complejos productivos. La sinergia de trabajo con las localidades más importantes permitiría superar las dificultades causadas por la inadecuada infraestructura física y social en aspectos tales como infraestructura de transporte y comunicaciones, salud, investigación aplicada sobre tecnología para la producción, educación-capacitación y capacidad gerencial.

La aplicación del turismo de la lógica micro-regional en el territorio en cuestión, trata de promover una política de identificación y reforzamiento de estos conglomerados productivos y de su competitividad, de la que en definitiva deriva en gran medida la capacidad del territorio de responder a las necesidades de desarrollo e incremento de los niveles de bienestar de sus habitantes. La creación y el potenciamiento de cadenas de valor turísticas integradas responde a la necesidad de promover nuevos sistemas de relaciones productivas informativas, consultivas y estratégicas entre los agentes públicos y privados que operan en el territorio y que intervienen de una u otra manera en el desarrollo y gestión del producto turístico (Calderón Vázquez, 2005).

Lo que se trata en definitiva en el Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sustentable de la Micro-Región “El Paraná y sus Aldeas” es fomentar al turismo como eje promotor de dinámicas micro-regionales orientadas a reforzar la competitividad turística de las localidades del territorio, sobre todos las más postergadas social y económicamente, provocando una relación más eficiente entre los agentes territoriales, reforzando sistemas de oferta localmente integrados, capaces de estimular economías internas y externas, de promover procesos de mejora sostenida de la calidad del producto-servicio turístico, siempre resaltando la autenticidad del tipo de turismo en cada localidad como factor de identidad y atractividad de la oferta turística.



Logo institucional de la Micro-Región

8. Conclusiones finales.

A lo largo del presente trabajo se buscó validar la idea que la sinergia concebida por la institucionalización estratégica de comunidades integradas en Micro-Regiones turísticas, genera mayores oportunidades de desarrollo socio-económico para la localidad, y una mejora en la calidad de vida de la población.

Se dieron detalles de como el escenario micro-regional, al estructurarse en una unidad política y administrativa funcional, es un espacio que facilita la aplicación práctica de un enfoque holístico del desarrollo territorial para el análisis y diseño de instrumentos de acción específica. Esto permite poder lidiar con temas relacionados con la problemática social, el fortalecimiento del proceso de democratización por medio del incremento de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de políticas públicas, el empowerment de los gobiernos locales y el incremento de las oportunidades para que el sector privado pueda mejorar sus capacidades para la gestión política, económica y financiera de los procesos de desarrollo productivo, y la acción sobre los mercados mediante la construcción de la identificación y aprovechamiento de ventajas competitivas (Pianovi, 2009).

La configuración de estas instituciones, además de ser un indicador de la consolidación de la organización económica y del desarrollo alcanzado por las Micro-Regiones, es una condición de la efectividad y eficiencia de las políticas. La existencia de redes consolidadas contribuye con la eficiencia al reducirse los costos de negociación, coordinación y supervisión.

Dicha configuración de redes, tal como fue desarrollado, pueden articularse en función de los beneficios que genera el desarrollo del turismo como matriz relacional y como elemento dinamizador de la actividad económica en zonas como las que se encuentra “El Paraná y sus Aldeas”, la cual tiene un gran potencial por su atractividad turística y una gran necesidad de superar la situación de inframunicipalismo en que se encuentran la mayoría de las localidades de la Micro-Región.

En los últimos años, la ciudadanía cada vez dedica más recursos a este tipo de actividades. Es por esto que este fenómeno tenderá a crecer no solo en los destinos tradicionales, sino en nuevos formatos de organización y gestión turística. Y, en la medida que la población se beneficie del desarrollo socioeconómico, y aproveche la simplificación de las comunicaciones y desplazamientos, la demanda turística crecerá incorporando nuevos flujos de viajeros, que encontrarán en el turismo una actividad necesaria y no un lujo.

Las Micro-Regiones son perfectamente aplicables al sector turístico, donde los actores públicos y privados deberán buscar la competitividad colectiva del destino, lo que redundará en el éxito individual, a través de la correlación de fuerzas competitivas y cooperativas, y en el incremento de la cantidad de turistas, la superación de problemas de estacionalidad, la revalorización de productos, la mejora en la calidad de los servicios y la promoción del destino.

Se afianza una concepción que comprende una visión holística del Turismo en el territorio, existiendo la necesidad de no limitar la óptica de mejora de la competitividad a los elementos propiamente “turísticos” de la Micro-Región, sino de involucrar en esta perspectiva a todos los componentes de la cadena de valor, desde los proveedores de bienes y servicios a las empresas hasta los que prestan directamente servicios a los turistas, pasando por el sector público con competencias referentes al turismo y ordenación territorial.

Para este cometido, además de la imprescindible participación del Estado en el proceso de consolidación micro-regional, es fundamental enfatizar nuevamente el rol protagonista de las empresas y de la sociedad civil en el proceso de desarrollo local como instrumento generador de valor agregado, resaltando la importancia de abordar la mejora de la competitividad empresarial desde perspectivas grupales que sustituyan progresivamente la visión singular-individual tradicional. Dado el carácter de economía relacional que supone cualquier proceso tipo de integración empresarial, la implementación de la Micro-Región y sus resultados van a depender directamente de la voluntad de los empresarios en superar esta visión atomizada y orientada al localismo y la adopción de nuevas estrategias de comportamiento empresarial en el sector

basadas en esquemas de clustering, aunque ello suponga una innovación organizativa radical para el empresariado local.

Más puntualmente, en lo que respecta a las empresas dentro del ámbito de la Micro-Región “El Paraná y sus Aldeas”, es menester plantearse el desafío esencial de enfrentar un cambio sustancial en su cultura organizacional, referido a la profesionalización en términos empresariales, junto a un incremento sustancial en el nivel de calidad de sus productos y servicios.

Cabe remarcar que el logro de una mayor competitividad en el territorio a partir de niveles cada vez más complejos y articulados de cadenas de valor en torno a la actividad turística sostenible, debe contemplar *sine qua non* estrategias horizontalmente diagramadas para la redistribución de los beneficios, tanto en el ámbito micro-regional como en el provincial y nacional. Es preciso incluir la equidad como una variable clave, a la par de la competitividad de los encadenamientos productivos, no dejando esta tarea a la eficiencia de las leyes de mercado, sino a una permanente interacción entre los diferentes actores públicos y privados que plasmen acuerdos distributivos en acuerdos y normativas que aseguren su cumplimiento.

Por lo general, las divergencias, competencia y conflictualidad derivada del antagonismo de intereses o de objetivos son la regla y no la excepción en las relaciones entre actores públicos y privados de diferentes localidades. Esta modalidad de manejo de los recursos culturales y naturales de las Micro-Regiones implica reconocer las múltiples demandas y usos surgidos sobre estos de diversos sectores de la política y la economía; además de la permanente necesidad de resolver y negociar conflictos y definir mecanismos de acceso y propiedad a dichos recursos.

En el caso de “El Paraná y sus Aldeas”, se ha realizado un exhaustivo plan estratégico junto a las diferentes comunidades, para llevar adelante la gestión del territorio. Nutriendo a los actores más relevantes de la zona de tecnología, capacitación, cursos de sensibilización turística, un estatuto y una guía de lineamientos de acción para la gestión del turismo en la Micro-Región. Además,

se cuenta con una seria política estatal de apoyo al turismo, un marco legal muy favorable y numerosas líneas de financiamiento para proyectos e ideas¹⁰.

Por lo tanto, partiendo de esta importante base estructural para la gestión del territorio, los actores micro-regionales deberán enfrentarse al mayor de los escollos que es, siguiendo a North, el de adoptar la institucionalidad, es decir, que estas nuevas reglas formales (marco legal y estatuto micro-regional) sean internalizadas por las estructuras mentales de los “jugadores” (actores públicos y privados) forzando la influencia que la vía de la dependencia (elemento cultural) tiene sobre estos en cuanto a las percepciones de las oportunidades del entorno.

Dicho escollo no es menor, debido a los grandes costos iniciales de organización que tienen las instituciones que son creadas sin antecedentes. Como se dijo anteriormente, crear instituciones que puedan alterar la relación costo - beneficio a favor de la cooperación es un complicado proceso porque no solamente requiere la creación de instituciones económicas sino también requiere que sean sustentadas por instituciones políticas apropiadas. Las organizaciones resultantes evolucionarán para aprovechar las oportunidades definidas por ese marco, pero no hay nada que indique que las aptitudes adquiridas den por resultado eficiencia social creciente (North, 1990).

No obstante, aunque “El Paraná y sus Aldeas” no obtuviese resultados exitosos de manera inmediata, debido al lento desarrollo de las estrategias de cooperación, al menos su constitución puede suponer un punto de partida que favorezca el cambio de mentalidad estratégica necesario para hacer frente al nuevo panorama competitivo, lo que North considera el elemento (la competencia) que fuerza a las organizaciones a invertir constantemente en conocimiento para sobrevivir.

El proceso de desarrollo sostenible es por naturaleza de largo plazo. La mayor parte de las transformaciones que se puedan proponer en la dimensión social,

¹⁰ Entre otras líneas de financiamiento puede nombrarse: COFECYT, ASETUR, CFI, BID, BNA y FONAPYME.

ambiental, político institucional y económica requieren períodos de maduración que sobrepasan una década y pueden llegar a cubrir una generación (Sepúlveda, 2002). El plan estratégico de “El Paraná y sus Aldeas” tiene previsto un horizonte temporal para llevar a cabo las líneas de acción de 8 años. No obstante, es necesario enfatizar que ésta debe ser una definición flexible, con el propósito de adaptarse a los requerimientos de tiempo de maduración de diversas situaciones.

En el corto plazo, la Micro-Región no será ajena a las dificultades propias de otras experiencias de asociativismo intermunicipal, como ser la captación de financiamiento y la falta de experiencia de gestión de este tipo de arreglos institucionales. Para avanzar en el desarrollo territorial, mediante el fortalecimiento institucional micro-regional, de tal forma que se conviertan en espacios de aprendizaje colectivo, se requiere del impulso de un proceso endógeno donde los cambios estructurales e institucionales se refuerzan mutuamente con una participación activa de los actores locales; ya que en estas condiciones, existe un elevado riesgo de que los planes de desarrollo estratégico creados se conviertan en simples ejercicios de planificación sectorial y las organizaciones en órganos burocráticos ineficientes.

Es necesario que “El Paraná y sus Aldeas” revierta paulatinamente estos fallos de coordinación para la gestión, la falta de liderazgo de los actores locales y genere mecanismos de asociación y cooperación entre actores para llevar a la práctica acciones actividades diversas y complementarias entre sí, que impulsen el proceso de desarrollo turístico, productividad, mejoramiento de calidad e introducción de nuevas tecnologías. Si bien, pese a las intenciones de los actores públicos y privados locales, aún no se ha aprovechado el potencial económico con que cuenta el territorio; activar los recursos específicos, la eficiencia de su puesta en valor y el control y seguimiento de su desarrollo a través de la movilización efectiva de los actores privados mediante un sistema coordinado horizontalmente, es una condición de éxito de los ejercicios de gestión del sector en la Micro-Región.

Por ende, en las localidades en que sus líderes, tanto públicos como privados, apuesten por el desarrollo de las potencialidades endógenas, tendrán éxito en el actual contexto socioeconómico, fortaleciendo a los municipios, a partir de la asociación micro-regional, logrando estar mejor posicionados ante la realidad socioeconómica mundial de mercados cada vez más concurrentes (Pianovi, 2009). Lo que no significa una pérdida de valores comunitarios; por el contrario, esta articulación micro-regional afianzará el sentimiento identitario local y la conciencia colectiva.

En resumen, el presente trabajo busca ofrecer una perspectiva estructural para llevar adelante acciones de largo plazo dirigidas a corregir restricciones estructurales en el desarrollo socioeconómico de las zonas comparativamente desfavorecidas; estableciendo condiciones de optimización de las capacidades productivas y culturales locales. Con el propósito de conseguir el arraigo de la población, un desarrollo sustentable de los recursos naturales y la generación a nivel local del mayor valor agregado posible, a través de la micro-regionalización estratégica del turismo como base para maximizar la sinergia entre las políticas sociales y económicas y el fomento de la consolidación de un sistema institucional descentralizado y democrático.

Cuestión que dista de ser simple ya que, como North (1990) explica, el juego recíproco entre la política y la economía llevado a cabo por los diversos actores que tienen grados diferentes de capacidad negociadora, en cuanto a influir en el cambio institucional y en el papel de la herencia cultural, que parece ser la base de la persistencia de muchas limitaciones informales, reviste un alto grado de complejidad dado sus múltiples dimensiones interrelacionadas.

El elemento de cambio de la “vía de la dependencia” de las comunidades, se encuentra en el proceso de aprendizaje acumulativo que los seres humanos desarrollan a través del tiempo y transmiten a través de sus creencias culturales de generación en generación configurando la manera en la que se desarrollan las instituciones. Es precisamente, la continua interacción entre instituciones y organizaciones, en un marco económico de escasez y de competencia, la clave que de manera progresiva cambiará las instituciones.

Bibliografía.

- Altschuler, B. (2006): "Municipios y desarrollo local. Un balance necesario en: Desarrollo Local Una revisión crítica del debate". Univ.Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.
- Arroyo, Daniel (2001): "Las microregiones como instrumentos para el desarrollo local en Argentina", (biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/arroyo.pdf).
- César Dachary, A. y Arnaiz Burne, S. (2001): "El desarrollo turístico. Dimensiones y alcances". 8° Encuentro de Geógrafos de América Latina. Santiago, Chile, ([observatorio geograficoamericalatina.org.mx/egal8/Geografiasocioeconomica/eografiaturistica/17.pdf](http://observatorio.geograficoamericalatina.org.mx/egal8/Geografiasocioeconomica/eografiaturistica/17.pdf)).
- Asistencia Técnica para la Formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sustentable PEDTS de la Micro-Región "Paraná-Aldeas Alemanas-Diamante" (Ref. N° 2.2. Marco Lógico), 2010. Programa de Fortalecimiento Institucional Productivo y de Gestión Fiscal Provincial (PROFIP). Préstamo BID 1588/OC-AR.
- Ayala Espino, J. (1999): "Instituciones y Economía. Una introducción al Neoinstitucionalismo económico". Fondo de Cultura Económica, México (www.lanic.utexas.edu/project/etext/colson/22/22_r2.pdf).
- Boisier, S. (2005): "Hay espacio para el desarrollo local en la globalización". Revista de la CEPAL, N° 86, (www.advocate-institute.com/partnerships/docs/boisier_glob.pdf).
- Boyd, R. y Richerson, P. (1985): "The Origin and Evolution of Cultures". Oxford University Press.
- Briceño, A. (1998): "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico". Lecturas de Economía. N° 49, (aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/lecturasdeeconomia/article/viewFile/4992/4363).
- Calderón Vázquez, J. (2005): "El turismo como matriz relacional" (<http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2007/fjcv/El%20turismo%20como%20matriz%20relacional.htm>).
- Cangròs, A. (2007): "Estructura y cambio en la historia económica" de Douglass C. North, (www.eserp.es/art/Dou.pdf).
- Carner, François (2001): "Encadenamientos generados por el sector turismo". CEPAL, Reunión de Expertos sobre el turismo en Centroamérica y el Caribe: Una visión conceptual, México, (www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/9563/r815.pdf).
- Clemente, A. (2007): "Limites y potencialidades de la escala de trabajo en los proyectos socio-productivos. El enfoque local/microregional", (cedoc.infid.edu.ar/upload/Eje5Programassocioproductivos.pdf).
- Coase, R. (1960): "The Problem of Social Cost". Journal of Law and Economics, Vol. 2, No.1, (www.sfu.ca/~allen/CoaseJLE1960.pdf).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2005): "Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América latina y el Caribe Políticas de articulación y articulación de políticas", Santiago de Chile, (www.eclac.org/publicaciones/xml/6/24276/lcg2285e_Cap_VI.pdf).
- Constitución de Nación Argentina, (1994).
- Constitución de la Provincia de Entre Ríos, (2008).

- Coria, L. (2007): "Potencialidades y limitantes para la planificación del desarrollo local sustentable desde la escala Micro-Regional". Universidad Nacional de Luján, (www.eumed.net/eve/resum/06-12/lgc.htm).
- Cravacuore, D. (2002): "Innovación en la gestión municipal" Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Cravacuore, D. (2006): "Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina". Medio Ambiente y Urbanización, Año 22, N° 64, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina, Buenos Aires.
- Cravacuore, D. y Clemente, A. (2006): "El proceso reciente de asociativismo intermunicipal en Argentina". XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, (www.innovacionlocal.org/files/0055602.pdf).
- De Alessi, L. (1983): "Property Rights, Transaction Costs and X-Efficiency: an Essay in Economic Theory". American Economic Review, Vol.73, No.1, pp.64-81.
- Declaración de Manila (1980): (www.congreso.gob.pe/comisiones/1999/turismo/misc01.htm).
- Declaración de Quebec sobre el Ecoturismo (2002): Organización Mundial del Turismo, (cinu.un.org.mx/eventos/turismo2002/cumbrequébec.htm).
- Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, (2002): OMT, (www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/Spanish/WSSDsp_PD.htm).
- Easton, D. (1953). "The Political System". Alfred A. Knopf, Inc. Nueva York.
- Eliézer Tijerina G., (2008): "El Neoinstitucionalismo de Douglass C. North: una exposición crítica". Departamento de Economía, Area de Economía Política, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, (www.laisumedu.org/desin /fronteras/Tijerina.pdf).
- Etchebehere, F., Ferreiro, J., López, A., Manna, T., Wyss, F. (1999): Comisión Nacional para la Promoción y el Desarrollo de la Región Patagónica, (www.biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/CLADpatagonicas.pdf).
- Fuenmayor Carroz, J. y Molero de Cabeza, L. (2003): "Análisis Crítico del Discurso de la Obra de Douglass North". Cinta de Moebio, septiembre, N° 17, (redalyc.uaemex.mx/src /inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=10101704).
- Grupo Promotor para el Desarrollo de Montevideo, Coord. Ejecutiva: Olivera, M. (2006): "Turismo y Patrimonio. Las pequeñas localidades y sus microrregiones. Alternativas de desarrollo". Comisión Social Consultiva, Universidad de la República, Montevideo, (bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8180/publicaciones/bitstream/1/61/2/pampa_a2_n2_p111-145_resumen.pdf).
- Hernández Martín, R. (2002): "Impacto económico del turismo. El papel de las importaciones como fugas del modelo". Departamento de Economía Aplicada, Universidad de La Laguna, (www.nebrija.es/~jsaiz/Impacto.pdf).
- Inman, C. y Segura, G. (2008): "Turismo en Honduras: el Reto de la Competitividad". CLACDS/INCAE, (www.incae.edu/es/clacds/publicaciones/pdf/cen630.pdf).
- Instituto Federal de Asuntos Municipales (2003). "Microrregiones argentinas", Buenos Aires.
- Iturburu, M. (2001), "Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino", Dirección de Estudios e Investigaciones, Cooperación Intermunicipal en

- Argentina, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), (biblioteca.municipios.ung.edu.ar/modules/mislibros/archivos/inframunicipalismo.pdf).
- Kalmanovitz, S.: "El neo-institucionalismo como escuela", (www.banrep.gov.co/documentos/presentaciones-discursos/pdf/El-neoinstitucionalismo-como-escuelaFinal3.pdf).
 - Kliksberg, B. (1997): "Hacia una gerencia social eficiente: algunas cuestiones claves", (vinculando.org/documentos/gerencia_social.html).
 - Kliksberg, B. (1998): "Repensando el Estado para el Desarrollo Social: más allá de Normas y Convencionalismos".
 - Lemoine, G. y Sarabi, L. (2001): Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental. N° 18: "Desarrollo local". Asociación de Administradores Gubernamentales, (www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/18/a18_05.pdf).
 - Ley General del Ambiente, N° 25675/02.
 - Ley Nacional de Turismo, N° 25.997/04.
 - Ley Provincial de Turismo de Entre Ríos, N° 9946.
 - Madoery, O. (2001): "El Valor de la Política en el Desarrollo Local". Transformaciones globales y políticas de desarrollo local. Homo Sapiens ediciones, Rosario, (<http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/madoery.pdf>).
 - Marchiaro, J. (2007): "La Microregión en el Derecho Argentino", (www.argentinamunicipal.com.ar/despachos.asp?cod_des=9006&ID_Seccion=82).
 - Marshall, A. (1890): "Principles of economics". Londres, Macmillan and Co., Ltd.
 - McCloskey, Donald N. (1994): "Fogel and North: Statics and Dynamics in Historical Economics". Scandinavian Journal of Economics, Vol. 96, N°2, pp. 161-66.
 - North, D. y Thomas, R. (1973): "The Rise of the Western World. A New Economic History". Cambridge: Cambridge University Press.
 - North, D. (1984): "Estructura y Cambio en la Historia". Alianza Universidad, Madrid.
 - North, D. (1990): "Institutions, Institutional Change and Economic Performance". Nueva York: Cambridge University Press. (Existe traducción castellana: (1993) Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. México: Fondo de Cultura Económica).
 - North, D. (1993): "Economic Performance Through Time". Presentación para ceremonia entrega del Premio Nobel de Economía, 9 de diciembre 1993.
 - North, D. (2003): "Instituciones, Ideología y Desempeño Económico". Este ensayo se publicó originalmente en el Cato Journal de Invierno de 1992. Cato, CATO Institute, (www.elcato.org/publicaciones/ensayos/ens-2003-01-24.html).
 - Oficina Internacional del Trabajo; Sector del Empleo (2008): "Gobiernos locales, turismo comunitario y sus redes". V encuentro consultivo regional (REDTURS), Departamento de las Pequeñas Empresas, Departamento de Creación de Empleos y Desarrollo de la Empresa, (Sector del empleo documento de trabajo; núm.12), Ginebra, (www.ilo.org/public/english/employment/download/wpaper/wp12.pdf).
 - Organización Mundial del Turismo (1996): "Guía práctica para el desarrollo y uso de indicadores de turismo sostenible". Desarrollo Sostenible del Turismo.

- Organización Mundial del Turismo, (2011): “¿Por qué el Turismo?”, (unwto.org/es/content/por-que-el-turismo).
- Organización Mundial del Turismo, (2013): “Los ingresos por turismo internacional crecieron un 4% en 2012”, (media.unwto.org/es/press-release/2013-05-15/los-ingresos-por-turismo-internacional-crecieron-un-4-en-2012).
- Organización Mundial del Turismo, (2013): “12 millones de turistas internacionales más durante el primer cuatrimestre de 2013”, (media.unwto.org/es/press-release/2013-07-22/12-millones-de-turistas-internacionales-mas-durante-el-primer-cuatrimstre).
- Pianovi, M. (2009): “Micro-Región Misiones: gestión asociada intermunicipal como estrategia de desarrollo local”. Instituto Misionero de Estudios Superiores de Gestión Pública y Desarrollo Humano (IMES), (www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/ponencias_x_redmuni/Regionales/Mesa%201/PianoviRedMuni2009.pdf).
- Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Provincial de Entre Ríos (PEDTS).
- Plan Federal de Desarrollo Turístico Sustentable (PFETS).
- Porter, M. (1990): “La ventaja competitiva de las naciones”. Vergara, Buenos Aires.
- Porter, M. (1999): “Los clusters y la competencia”. En Gestión, volumen 4, Nº 1. Buenos Aires, pp: 158 – 172.
- Prado Robles, G (1998): “El pensamiento económico de Douglass C. North”. Laissez-Faire, Nº. 9, pp: 13-32, (www.eumed.net/cursecon/textos/Prado_North.pdf).
- Rodríguez Domínguez, M. (2001): “La creación de Clusters Turísticos como instrumento para la mejora competitiva de los destinos: una aplicación a las Rías Bajas Gallegas”. Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa Vol. 7, Nº 3, (www.aedem-virtual.com/articulos/iedee/v07/073119.pdf).
- Secall, S. (2003): “La Competitividad de las zonas turísticas”. XII Simposio Internacional de Turismo y Ocio, ESADE-Fira, Barcelona, (www.esade.edu/cedit2003/pdfs/esteverafael.pdf).
- Sepúlveda, S. (2002): “Desarrollo sostenible microregional: métodos para la planificación local”. Universidad Nacional Costa Rica. IICA-Consejo de la Tierra, (www.iica.int/Esp/regiones/central/honduras/Publicaciones%20IICA/Desarrollo%20Rural%20Territorial/Desarrollo_Sostenible_Microregional_Metodos_para_la_planificacion_local.pdf).
- Urbano Pulido, D., Díaz Casero, J. y Hernández Mogollón, R. (2005): “Teoría Económica Institucional y creación de empresas”. Investigaciones europeas de dirección y economía de la empresa, Vol.11, Nº 3, pp: 209-230, (www.aedem-virtual.com/articulos/iedee/v11/113209.pdf).
- Urbano Pulido, D., Díaz Casero, J. y Hernández Mogollón, R. (2006): “La Teoría Económica Institucional: el enfoque de North en el ámbito de la creación de empresas”. Decisiones Organizativas, (dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2499446).
- Varisco, C. (2004): “El Cluster Turístico de Miramar”. Universidad Nacional de Mar del Plata, (redalyc.uaemex.mx/pdf/276/27680205.pdf).
- Varisco, C. (2007): “Iniciativas de desarrollo local y fomento del Cluster Turístico”. Universidad Nacional de Mar del Plata, (www.redalyc.uaemex.mx/pdf/276/27611103.pdf).