

# 6

## Estudio de prospectiva del sector turismo en La Pampa, Argentina

Oscar Daniel Folmer<sup>1</sup>

Universidad Nacional de La Pampa

@ [ odfolmer@yahoo.com.ar ]

Melina Luján Arduso<sup>2</sup>

Universidad Nacional de La Pampa

@ [ melinaardusso@hotmail.com ]

RECIBIDO 13-02-2020

ACEPTADO 27-03-2020

Cita sugerida: Folmer, O., D. y Arduso, M. L. (2020). Estudio de prospectiva del sector turismo en La Pampa, Argentina. Revista *Huellas*, Volumen 24, N° 1, Instituto de Geografía, EdUNLPam: Santa Rosa. Recuperado a partir de: <http://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/huellas>

DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/huellas-2020-2407>

### Resumen

En la actualidad, la planificación y la gestión de las potencialidades turísticas de los territorios, constituyen un requerimiento esencial para el desarrollo de la actividad, puesto que garantizan la correcta integración del turismo a la economía, la sociedad y la cultura local. El presente trabajo considera a la actividad del turismo como una variable más de análisis del territorio, una práctica social que se constituye y forma parte de la dinámica socioeconómica y cultural del espacio. Conscientes de la importancia que reviste el turismo para La Pampa, es que se decide realizar un Estudio de Prospectiva del sector. El objetivo principal es analizar la situación actual de la actividad y las posibilidades de desarrollo, con especial énfasis en los atractivos culturales, patrimoniales y naturales. Entre los objetivos

- 1 Profesor en Geografía por la Universidad Nacional de La Pampa. Investigador categoría III. Coordinador de la carrera Licenciatura en Turismo. Profesor Adjunto en Introducción al Turismo. Profesor Adjunto en Geografía Rural. Ayudante de Primera regular en Introducción a la Geografía. Director del Proyecto de investigación denominado “El Turismo en La Pampa: situación y problemáticas socio-espaciales”. Acreditado mediante Resolución N° 107-CD-16 del Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Humanas, de la Universidad Nacional de La Pampa.
- 2 Profesora en Geografía por la Universidad Nacional de La Pampa. Investigadora del proyecto denominado “El Turismo en La Pampa: situación y problemáticas socio-espaciales”. Acreditado mediante Resolución N° 107-CD-16 del Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Humanas, de la Universidad Nacional de La Pampa. Ayudante de Primera Simple en Seminario de Animación y Recreación Turística. Ayudante de Primera Simple en Geografía de América Latina y Argentina en la carrera de Licenciatura en Turismo.

específicos, se busca conocer la situación del turismo en el territorio pampeano a partir de la identificación de sectores e instituciones vinculados a la actividad; detectar oportunidades y riesgos que presenta la provincia de La Pampa, frente al desarrollo de dicha actividad; y analizar el rol de los municipios provinciales en la demanda turística futura, sobre los elementos de la oferta en los próximos años.

**Palabras clave:** turismo, planificación, prospectiva, desarrollo

Prospective study of the tourist sector in La Pampa, Argentina

### **Abstract**

Nowadays, planning and management of tourist potentials of the territories constitute an essential requirement for the development of the activity, as they guarantee the proper integration of tourism into the economy, society and local culture. This research paper considers the tourism activity as one more variable of analysis of a territory, a social practice that constitutes and is part of the socioeconomic and cultural dynamic of the space. The idea of carrying out a Prospective Study of the sector results from the awareness of the importance of tourism for La Pampa. The main objective is to analyze the current situation of the activity and the possibilities for development with special emphasis on the cultural, patrimonial and natural attractions. Among the specific objectives, this study seeks to know the situation of tourism in La Pampa's territory from the identification of different sectors and institutions linked to such activity; to identify opportunities and risks that the province of La Pampa presents for the development of this activity and to analyze the role of provincial municipalities in the future tourist demand with reference to the elements from the offer in the coming years.

**Keywords:** tourism, planning, prospective, development

Estudo de prospectiva do setor turismo em La Pampa, Argentina

### **Resumo**

Atualmente, a planificação e a gestão das potencialidades turísticas dos territórios constituem um quesito essencial para o desenvolvimento da atividade já que garantem a correta integração do turismo à economia, à sociedade e à cultura local. Este trabalho considera a atividade do turismo como uma variável a mais de análise do território, uma prática social que se constitui e forma parte da dinâmica socioeconômica e cultural do espaço. Cientes da importância que tem o turismo para La Pampa é que se decide realizar um Estudo de Prospectiva do Setor. O objetivo principal é analisar a situação atual da atividade e as possibilidades de desenvolvimento, com especial ênfase nos atrativos culturais, patrimoniais e naturais. Entre os objetivos específicos, procura-se conhecer a situação do turismo no território pampiano a partir da identificação de setores e instituições vinculadas à atividade, detectar oportunidades e riscos que apresenta na provincia de La Pampa perante o desenvolvimento desta atividade; e analisar o papel dos municípios provinciais na demanda turística futura, sobre os elementos de oferta nos próximos anos.

**Palavras-chave:** Turismo; Planificação; Prospectiva; desenvolvimento

## Introducción

En el marco del proyecto de investigación, denominado “El Turismo en La Pampa: situación y problemáticas socio-espaciales”, acreditado mediante Resolución N° 107-CD-16 del Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Humanas, de la Universidad Nacional de La Pampa, nos concierne, de manera prioritaria la comprensión, dinámica y análisis de la variable espacial del fenómeno turístico. Por tal motivo, se analizarán las estructuras territoriales de su funcionalidad, de los procesos, de las formas, de los impactos, de las distribuciones, interacciones, articulaciones y de las organizaciones resultantes, con los correspondientes subsistemas que se generan en los sistemas territoriales, regionales y locales, de la provincia de La Pampa.

Por su localización geográfica, como puede observarse en la figura N° 1, La Pampa ocupa un sitio estratégico como enlace entre la región patagónica y la región pampeana. Así puede considerarse como una provincia mediterránea que ocupa un lugar central en el desarrollo territorial argentino. Esta posición geográfica posibilita que se canalice la mayor parte del tráfico carretero que transita nuestro país de norte a sur y viceversa, como así también de este a oeste y en sentido inverso.

Figura N° 1. Posición estratégica de la provincia de La Pampa



Fuente: Folmer y Cazenave (1999).

Para lograr un adecuado análisis de los espacios turísticos, se debe tener en cuenta sus recursos, su aptitud, potencial y capacidad de carga, interpretar su oferta, la demanda y los flujos internos y externos existentes. También se deben considerar sus infraestructuras, equipamientos y servicios, así como los diferentes contextos socio-históricos y las características cambiantes de la sociedad.

## **La actividad turística desde el análisis geográfico**

Desde la denominación de una geografía del turismo, Hiernaux (2008, p.181) sostiene que “se aborda a esta actividad centrada en los individuos, es decir, se entiende al turismo dentro de un sistema de actores, prácticas y espacios en permanente construcción de lugares”. Esta nueva perspectiva del turismo se refiere a la denominada apropiación del territorio, donde se analiza, no solamente desde una visión material, sino también simbólica de las prácticas, ideas y acciones de los actores intervinientes. En este mismo sentido, Boullón (2004, p. 31), considera que “el turismo se reconoce como la consecuencia de un fenómeno social cuyo punto de partida es la existencia del tiempo libre” y cuyo efecto multiplicador dentro de las regiones receptoras favorece el desarrollo local, no sólo desde el punto de vista económico, sino también social y ambiental, siempre y cuando se gestione de manera sostenible.

Por su parte, desde la perspectiva antropológica, la actividad turística merece también atención, ya que contribuye a la recuperación de las identidades de los lugares e impulsa actividades de revalorización patrimonial como el idioma, las costumbres, la música, el arte, la preparación de alimentos, entre otras actividades y acciones que recuperan y revalorizan componentes esenciales de las culturas de distintas comunidades.

El abordaje de esta actividad socioeconómica y cultural, desde la Geografía, es posible porque se planifica y construye específicamente en un espacio geográfico. Así la Geografía permite definir y explicar las estructuras que organizan el territorio a diferentes escalas y comprender los aspectos que rigen esta organización. Sin olvidar que las formas y estructuras espaciales son producidas por la historia de la sociedad, constituyen herencias, huellas, que los grupos sociales con su cultura, sus modos de vida y particularmente sus sistemas económicos van dejando en el territorio, en relación con los sistemas naturales allí presentes. Por lo tanto, el turismo es un dinamizador de las economías regionales, específicamente generador de ingresos económicos para distintos sectores.

En definitiva, en el sector turismo, se observa una elevada complejidad por el número de agentes que intervienen en él y por la intensidad de las relaciones que mantienen entre sí. Asimismo, opera habitualmente en un contexto de incertidumbre, que dificulta el trazado de estrategias a largo plazo. Las interrelaciones entre los visitantes, la población local, el proceso de conversión de recursos a atractivos turísticos, la construcción propia de la atractividad de un destino, la consolidación y desarrollo del espacio turístico y su articulación con la sociedad en su conjunto, determinan un territorio con caracteres complejos, en el que se articulan, superponen y conviven distintas actividades y actores, con múltiples intereses y relaciones de poder. En este contexto, la existencia propia del turismo, con el conglomerado de elementos asociados que acarrea, condiciona la presencia de un territorio particular, en el que la misma práctica prevalece y determina el actuar de componentes de un sistema, interceptado por diferentes factores de un ambiente inmediato y mediato determinado.

Desde el análisis de teorías posmodernas, Edward Soja (como se citó en Almirón, 2004) invita a pensar nuevas ideas en relación al espacio y la espacialidad social, introduciendo el término “tercer espacio”. Esto significa entender al espacio como un todo, con lo real y lo imaginario, lo abstracto y lo concreto, lo subjetivo y lo objetivo, lo conocible y lo inimaginable, la vida cotidiana y el proceso histórico de construcción. Es reconocido como espacio vivido, significado e imaginado y hace referencia a la construcción simbólica del espacio que imagina nuevos sentidos o nuevas posibilidades de las prácticas espaciales. Acorde con estos nuevos paradigmas de la geografía, se hace necesario, pensar y analizar al espacio del turismo como construcción social. Es decir, la condición de atractividad turística de un lugar no resulta de sus atributos intrínsecos sino de procesos de valorización social que definen cuáles de esos atributos o rasgos del lugar se transformarán en atractivos turísticos. Por lo tanto, se afirma que “(...) el espacio turístico participa de la constitución de la práctica turística y, al tiempo que la materializa, es transformado por ella” (Almirón, 2004, p.176).

La función de los y las geógrafos/as es ordenar y planificar este espacio desde un enfoque integrador, propio de la investigación geográfica, que supone analizar los componentes naturales, sociales, históricos, económicos y culturales, y sus mutuas relaciones e intenciones.

En la actualidad, la planificación y la gestión de las potencialidades turísticas de un territorio constituyen un requerimiento esencial para el desarrollo de la actividad, puesto que garantizan, por una parte, la correcta

integración del turismo a la economía, la sociedad y el patrimonio cultural; y, por otra, la adecuada satisfacción de la demanda turística. En este sentido, planificación y gestión resultan de vital importancia para la viabilidad económica de los proyectos turísticos en un mercado de competencia creciente.

## Patrimonio y turismo

Hablar de patrimonio cultural hoy en día, no sólo nos lleva a pensar en una obra arquitectónica, un bien mueble o una manifestación cultural, sino implica analizar dichos componentes en su contexto territorial, interceptado por múltiples intereses y actores, aún más cuando el turismo, como práctica socioespacial, se visualiza como una alternativa de uso o aprovechamiento de dicho conglomerado de bienes culturales. “Se requiere pensar entonces, no sólo en el territorio en el cual dicho patrimonio se localiza, sino también en analizar los sujetos de la actividad turística, como parte integrante del proceso de consumo patrimonial” (Pinassi, 2013, p.5).

El contenido de la expresión “patrimonio cultural” ha cambiado bastante en las últimas décadas, debido en parte a los instrumentos elaborados por la UNESCO. El patrimonio cultural no se limita a monumentos y colecciones de objetos, sino que comprende también tradiciones o expresiones vivas heredadas de antepasados y transmitidas a descendientes, como tradiciones orales, artes del espectáculo, usos sociales, rituales, actos festivos, conocimientos y prácticas relativos a la naturaleza y el universo, y saberes y técnicas vinculados a la artesanía tradicional.

La Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural fue adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) el 16 de noviembre de 1972, cuyo objetivo es promover la identificación, protección y preservación del patrimonio cultural y natural de todo el mundo, el cual es considerado especialmente valioso para la humanidad. Como complemento de ese tratado, la UNESCO aprobó, el 17 de octubre de 2003, la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial, donde se entiende por patrimonio cultural inmaterial, en el artículo 2.1 a los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas (junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes) que las comunidades, los grupos y, en algunos casos, los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural (UNESCO, 2014).

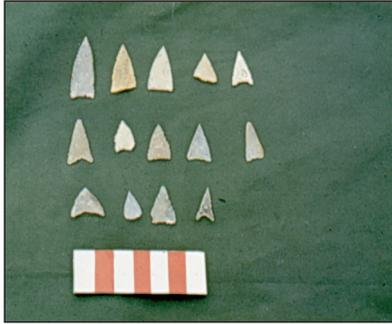
En la actualidad la importancia que ha adquirido el turismo como práctica social ha posibilitado su vinculación con el patrimonio, en tanto este último es considerado un recurso turístico, disponible para activar procesos de valorización de diversos escenarios y lugares. El turismo entonces, es visto como una estrategia privilegiada para la difusión, el acceso y el conocimiento del patrimonio cumpliendo con el objetivo de ponerlo a disposición de toda la sociedad, se lo ve, además, como una fuente de recursos económicos importantes para garantizar la protección y preservación de dicho patrimonio.

En este contexto, los lugares que cuentan con algún acervo patrimonial se convierten así en potenciales lugares turísticos con múltiples objetivos como preservación, disfrute y conocimiento de los turistas, desarrollo económico, entre otros, a través de una adecuada gestión patrimonial y turística que evite impactos o consecuencias negativas.

La conservación de los recursos patrimoniales y su proceso de transformación en productos turísticos puede ser un incentivo para la revitalización de la identidad cultural a nivel regional, nacional e internacional. Por lo tanto, es necesario combinar los objetivos de la política turística y la política cultural para compatibilizar la conservación y el desarrollo turístico. Es fundamental que los y las habitantes de las zonas turísticas tengan una participación activa en el proceso de investigación y planificación y, especialmente, en la ejecución de los mismos. La conservación del patrimonio tiene que ser una línea más en los planes para la mejora de las infraestructuras y servicios básicos, ya que la finalidad de todo proyecto de desarrollo es la mejora de las condiciones de vida local.

Un ejemplo de esto es la intervención que se realizó desde el Gobierno de La Pampa sobre el sitio arqueológico Cerro de Los Viejos declarado Patrimonio Cultural de La Pampa mediante la Ley N° 2.083. Este sitio, localizado al sureste provincial próximo a la localidad de Cuchillo C6, consiste en un sistema de represas de rocas superpuestas, construidas según las investigaciones de Ernesto Piana, por las poblaciones indígenas. Utilizado hasta la primera mitad del siglo XIX como respuesta al problema del abastecimiento de agua en las extensas travesías por las que trasladaban el ganado. En excavaciones arqueológicas realizadas se han encontrado otros elementos que contribuyen a la valoración del sitio: morteros cavados en la roca y manos de mortero. También se encontraron lascas, núcleos, percutores, raederas, raspadores, puntas de proyectil que indican el uso de la tecnología de arco y flecha, restos faunísticos con signos de haber sido consumidos en el sitio y fragmentos de cerámica (ver figura N° 2).

Figura N° 2. Represa, morteros y puntas de flecha



Fuente: Oscar D. Folmer, archivo personal 2018.

Figura N° 3. Cartel indicativo

SENDERO INTERPRETATIVO "LOS CAMINOS DEL AGUA"



**BIENVENIDOS AL SITIO ARQUEOLÓGICO CERRO DE LOS VIEJOS**

Este sitio fue declarado **Lugar Histórico Provincial** el 18 de mayo de 2001 y en el 2012 pasó a formar parte del **Patrimonio Cultural Pampeano** en el marco de la Ley 2083. Actualmente está protegido además por la Ley 3105 de **Protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico de La Pampa**.

Es la herencia de nuestros antepasados, forma parte de nuestra identidad y constituye un legado para las generaciones futuras.

**Este sitio resguarda nuestra historia e identidad. ¡CUIDÉMOSLO!**

*Kümeahuymi Rankhüche, Mamüche mapu mu*  
Bienvenidos a territorio de la gente de los canchales, país de la leña

*Kuñutuiñ inchin mapu, Kuñutuiñ ta Ko, Kuñutuiñ inchin mapu*  
Cuidemos nuestra tierra, cuidemos el agua, cuidemos nuestro territorio

*Nühüviyawi, tuvachi mapu mu urketoiñ inchin kuvüheche*  
Ande en silencio, en esta tierra descansan nuestros ancestros



Recorrido	2500 mts.
Dificultad	media/alta
Tiempo aproximado	2,5 hrs.
Altura máxima	216 msnm.

**> Aconsejamos**

- Calzado adecuado para montaña.
- Ropa cómoda.
- Cobertura de cabeza.
- Llevar agua para beber.
- Respetar las indicaciones del guía.
- Manténgase siempre en los senderos.

**> Recomendamos**

- Evite incendios. No fumar ni hacer fuego.
- Llevar la basura generada. No ingresar con mascotas.
- Lo que es de aquí, permanece aquí. Evite recolectar objetos del medio ambiente.
- Por favor no ingresar en el área de la vivienda sin autorización de sus propietarios.

Fuente: Secretaría de Cultura del Gobierno de La Pampa, 2019.

El objetivo general fue desarrollar un proyecto de conservación, puesta en valor y facilitación del acceso público al sitio arqueológico “Cerro de Los Viejos”. Para ello se trabajó en la senderización y señalamiento de los lugares de interés junto a otras obras de infraestructura básica y accesibilidad (ver figura N° 3).

## Aspectos metodológicos

Para desarrollar y alcanzar los objetivos propuestos, esta investigación se centra principalmente en un enfoque prospectivo cualitativo aunque en determinados momentos se deberá recurrir a enfoques retrospectivos<sup>3</sup> para entender manifestaciones presentes, configurándose así un estudio con características ambispectivas. También se utilizan datos estadísticos y recolección de entrevistas informales a referentes locales.

De esta manera, la investigación ha sido estructurada en dos fases. Se comienza con una etapa de diagnóstico, el cual permitió identificar los puntos fuertes y débiles del territorio pampeano, las oportunidades y los riesgos, y por último, decidir la conveniencia de desarrollar o no el sector turismo en la provincia de La Pampa. Esta fase, fue complementada luego, por un análisis de la situación turística existente, donde se examinó la oferta, la demanda, la competencia y las tendencias del mercado. La fase dos, es denominada prospectiva, cuya premisa principal se basa en que el futuro no sucede ciegamente, sino que depende de las acciones de la sociedad. Por esta razón, la prospectiva se convierte en una herramienta fundamental de planificación, que además de dilucidar el futuro, permite orientar las acciones sociales que conducirán a la realización del mismo.

En la etapa de diagnóstico, se realizaron 45 entrevistas a referentes municipales, donde se indagó la existencia de un área de turismo dentro de la estructura de gestión, las principales acciones en materia de turismo que realiza el municipio, la articulación con otras instituciones locales, las potencialidades y debilidades de la localidad, los proyectos existentes, la mano de obra empleada en el sector, la promoción y la conciencia turística. También, los diferentes Encuentros de Gestión Turística<sup>4</sup>, realizados por el Instituto de Geografía de la Facultad de Ciencias Humanas (Universidad Nacional de La Pampa) y la Coordinación de la carrera Licenciatura en Turismo. Fueron una fuente de información primaria central, ya que se

---

3 Estudios cuya información se obtiene de trabajos ya realizadas al momento de iniciar el desarrollo de la investigación.

4 Realizados en los años 2015, 2016, 2018 y 2019.

obtuvieron de los mismos las voces en primera persona de los agentes y actores que hoy en día forman parte del sector turismo.

Como lo define Sandoval Escudero (2014), la prospectiva debe considerarse como el futuro que se puede construir colectivamente desde el presente. En concordancia con dicho autor, esta metodología propone algunos conceptos básicos para analizar las estructuras que componen el sistema de un territorio y su capacidad para buscar gestionar su futuro. En este sentido, cobra relevancia el concepto de desarrollo local, que se orienta a aprovechar el potencial endógeno de los territorios y expresar las oportunidades y necesidades de efectuar articulaciones entre las distintas escalas territoriales. Por lo tanto, esta metodología entiende la necesidad de interpretar de manera sistémica el proceso de desarrollo, considerado como una forma de crecimiento económico que reconoce los desafíos competitivos, dinamiza los recursos locales y aprovecha mejor los recursos exógenos, con el objetivo de generar empleo y mejorar la calidad de vida de la población residente.

El camino crítico del desarrollo local es de múltiples dimensiones (económico-productivas, político-institucionales, socio-culturales y urbano ambientales) y debe combinar objetivos convergentes: eficiencia económica, equidad social y equilibrio ambiental. Si no es concebida desde esta perspectiva compleja, la práctica del desarrollo local puede limitarse a compensar los efectos excluyentes de la situación económica y social en general (Madoery, 2005).

Una evaluación precisa del potencial turístico del territorio pampeano constituye una excelente base de adopción de decisiones para los organismos de desarrollo provincial, ya que les permite minimizar los riesgos de implicarse en malas inversiones. En consideración con lo expresado, se definió como central en la investigación el rol que juegan los municipios, comisiones de fomento, entes y delegaciones municipales como gestores y protagonistas del desarrollo local territorial.

## **El municipio como escala estratégica para el desarrollo local**

El municipio (localidad, pueblo), además de ser una unidad geográfica tradicional, se asimila comúnmente a un ente administrativo de ámbito local, formado por un ejido de variada superficie con vínculos entre el territorio rural y el núcleo urbano.

La reflexión sobre los problemas de los desequilibrios territoriales y la necesidad de planificar el futuro, llevó a la elección de esta unidad como

campo de trabajo y también a considerar la inclusión de las instituciones intermedias y empresarios del sector turístico en la co gestión de los planes y proyectos de desarrollo.

La planificación territorial integrada, la búsqueda de las ventajas comparativas de los territorios, el desarrollo de los recursos endógenos, de los sistemas productivos locales, y la participación de los agentes socioeconómicos, constituyen las bases de un modelo que concibe al territorio no como un espacio-soporte sino como un factor de desarrollo estratégico.

La elección del municipio y su entorno rural como unidad de trabajo se fundamenta en los siguientes aspectos: en primer lugar, aporta una escala adecuada para una planificación territorial integradora y participativa. En segundo lugar, el municipio es el ámbito propicio para el desarrollo local integrado, teniendo en cuenta tanto la capacidad productiva de los recursos endógenos como la competitividad en los mercados externos de los productos locales. En tercer lugar, constituye un marco específico para la coordinación de las administraciones intervinientes en el territorio y para la coordinación de las inversiones públicas mediante una planificación consensuada. El cuarto aspecto está dado por la posibilidad de trabajar con municipios en forma asociada, que garantice la participación plural y equitativa de todos sus actores locales.

El enfoque de la nueva gestión pública, plantea la descentralización como principal estrategia para lograr la ampliación de las libertades de estos municipios para la gestión de sus servicios. Aunque la realidad de los municipios pampeanos se presenta como un camino difícil para su desarrollo, la descentralización representa una posibilidad importante para que los municipios elaboren y recuperen, en algunos casos, la autonomía local. El problema radica en que este proceso es visto desde el gobierno provincial como una forma de reducir gastos, con lo cual se asignan funciones a los municipios sin otorgarles la participación real y el apoyo económico necesario. De todas formas, al decir de Borja (1987, p.13) “la descentralización permitiría (...) mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas”, lo cual es una buena estrategia para lograr una gobernanza más democrática.

Los procesos de descentralización representan, en teoría, la posibilidad de que los municipios recuperen la racionalidad en la decisión local y la participación comunitaria, aunque la descentralización de las decisiones a veces no esté acompañada de las estructuras necesarias y de los correspondientes recursos para llevar adelante la tarea asignada. A esto debe agregarse un marcado desinterés por los integrantes de la comunidad local por participar en las decisiones sobre el futuro de su localidad.

La descentralización se gesta así en un marco en el que los municipios poseen un modo de gestión y funcionamiento que carece de los medios necesarios para cumplir eficazmente su misión. La falta de información y de planes de ordenamiento territorial, les ha impedido a muchos de ellos elaborar un diagnóstico para proyectar su plan de gestión y adecuarse a las nuevas demandas de la sociedad.

La delegación de un poder de decisión mayor en el ámbito local, se debe acompañar con la recalificación del personal y la preparación adecuada para desarrollar otras áreas dentro de las funciones tradicionales como es la capacidad creativa. Un sistema descentralizado apoyado sobre un clientelismo político se encontrará viciado de comportamientos que distorsionarán las acciones.

Como se señaló anteriormente, los municipios carecen de recursos financieros y económicos suficientes debido a la centralización de la recaudación por parte del Estado. La demanda de subsidios consiguientemente genera una relación de dependencia que le limita en ocasiones el poder de acción. El resultado es que el porcentaje destinado para inversiones suele ser muy escaso. Por lo tanto, la asignación de recursos que deberá hacerse a cada municipio, será clave en las posibilidades de desarrollo, como así también el buen manejo que se haga de ellos.

El análisis de su situación actual, nos permite deducir que la puesta en vigencia de la Ley de Descentralización de la provincia de La Pampa, N° 2358, encontró a los municipios en una situación desfavorable, donde se aprecia una falta de planes reguladores, estratégicos, normativas específicas y legislación en general, pero por sobre todo, sin una estructura administrativa y de relación participativa con los actores locales. Esto se convirtió en un obstáculo para elaborar propuestas de planificación más innovadoras o superadoras y para aprovechar los recursos económicos disponibles; llevando en algunos casos a periodos más largos de reacomodamiento ante la situación de cambio planteada por la ley.

De esta manera, aparecen muchos Municipios y Comisiones de Fomento que en general, tienen dificultades para percibir la posibilidad de ejercer este nuevo rol frente a los desafíos del nuevo desarrollo. Salvo excepciones, no cuentan con equipos técnicos capaces de proponer y llevar adelante iniciativas concertadas de desarrollo. En ocasiones se presentan situaciones de superposición de competencias o deslinde de ellas entre el Municipio y la Provincia. Esto se traslada a la comunidad en general, con una organización social débil, una tendencia individualista, desintegrada e impregnada de política partidaria. He aquí uno de los grandes desafíos si se quiere llevar adelante un proceso de descentralización que conlleve a un desarrollo local, especialmente si lo pensamos en la línea del desarrollo turístico.

Este marco de descentralización que pareciera dar visos desalentadores se convierte a su vez en el gran desafío para el gobierno central y toda la comunidad. Será necesario acompañar y ajustar su implementación, y seguramente se encuentren municipios dispuestos a aceptar el desafío y prosperar en el marco de los nuevos modelos de planificación estratégica.

## **Algunas cuestiones sobre el escenario actual provincial**

Un primer análisis del escenario actual nos muestra a la provincia de La Pampa fragmentada territorialmente en dos regiones con realidades y características ambientales diferentes pero a su vez relacionadas entre sí. La región del este provincial, con características agroecológicas que le confieren la capacidad de producir bienes agropecuarios. Cuenta con las mayores densidades de población, con los centros urbanos más poblados, con una óptima conectividad y comunicación y con una red urbana dotada de servicios que le confieren buenos parámetros de calidad de vida a nivel país. Concentra además el asiento de la administración pública y financiera de toda la Provincia, como así también las principales industrias manufactureras radicadas en parques industriales y la zona franca.

En tanto que la región del oeste o también conocida como el “oeste profundo”, zona limítrofe con la provincia de Mendoza, presenta un menor desarrollo económico-productivo, acorde a sus características agroecológicas correspondientes a un espacio semidesértico que forma parte de la diagonal árida de América Latina. Se caracteriza fundamentalmente por desarrollar una ganadería bovina y caprina extensiva, con una débil estructura urbana y muy bajas densidades de población. Presenta dificultades para la comunicación y el acceso a los servicios públicos debido a las grandes extensiones y a una escasa población rural aislada. Pero esta región se halla dinamizada por algunas actividades vinculadas al petróleo, a la agricultura bajo riego y al turismo, que se desarrollan en enclaves como Colonia 25 de Mayo, Villa Turística Casa de Piedra y Gobernador Duval.

Ambas regiones dan muestra de actividades turísticas vinculadas con el turismo rural y de aventura con un gran potencial si se logra dotar a estos espacios con mayores servicios de comunicación y sobre todo de transporte.

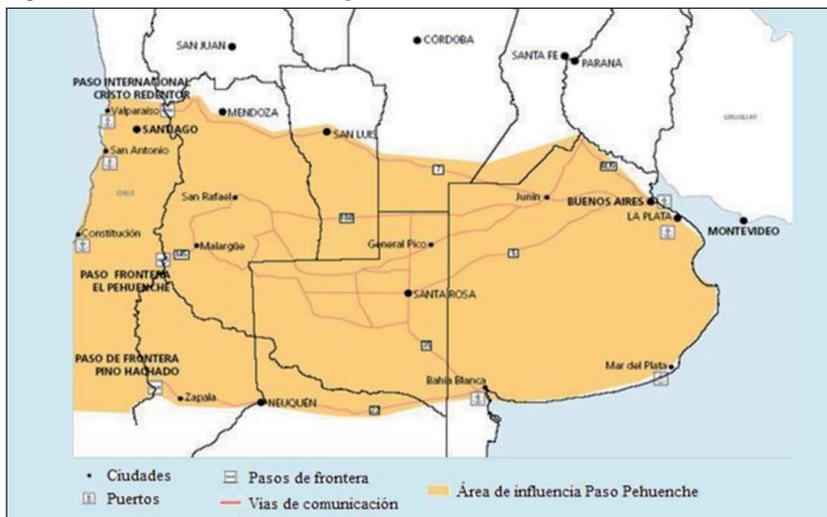
Otra consideración necesaria a realizar, tiene que ver con la posición geográfica que ocupa la provincia en el contexto nacional. Al respecto se puede asegurar que paulatinamente está dejando de ser un territorio de frontera para afianzar su centralidad y un nuevo rol en términos territoriales en la Argentina. El crecimiento de ciudades, el desarrollo de rutas terrestres

y aéreas, corredores bioceánicos y el desarrollo de nuevas actividades en áreas marginales (de la Patagonia pero también de la misma provincia de La Pampa) han permitido reposicionar al territorio provincial en un contexto más amplio, en el cual ya no ocupa un lugar marginal, sino que se encuentra en una nueva posición estratégica de centralidad.

Esto posiciona a la Provincia en un nuevo campo de fuerzas en el cual está llamado a jugar un rol claramente articulador e integrador. Es cierto que este nuevo posicionamiento no está completamente valorizado ni trabajado, razón por la cual se deberá plantear una estrategia clara hacia el futuro, de no ser así, todas las oportunidades que se puedan generar serán desperdiciadas y aprovechadas por otros territorios hacia los que se desplazan actualmente los viajeros.

Esta conectividad con las provincias vecinas y la gestación de nuevas relaciones sociales y comerciales, llevó a que la provincia deje atrás el viejo concepto de “La Pampa es una provincia de paso”, fundamentalmente debido a diversos factores: el desarrollo de nuevas actividades en el oeste provincial y especialmente en ciertos lugares de la ribera del río Colorado, poniendo en valor productivo áreas bajo riego; y el aumento de nuevos mercados y regiones dinámicas en la Patagonia (Alto Valle del Río Negro, Neuquén, zona cordillerana, costa atlántica bonaerense y patagónica), dinamizadas principalmente por el turismo.

Figura N° 4. Área de influencia del Programa Pehuénche



Fuente: Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Estos factores han generado un cambio relativo de posición, situación que puede consolidarse aún más con el desarrollo del corredor bioceánico a través del Paso Pehuenche, que une los puertos de Chile en el Pacífico con los puertos del Atlántico (ver figura N° 4).

Esta posición estratégica territorial, se contrasta con una población urbana muy concentrada y grandes espacios con densidades de población rural que rondan el 0,1 hab/km<sup>2</sup>, con tasas de crecimiento demográfico mucho menores que el resto del país. Pero esta situación no debe ser vista como una limitante para el desarrollo provincial; al contrario, debe ser considerada como una fortaleza y una oportunidad para el desarrollo. No obstante visualizar esta situación y esta oportunidad requiere romper con la concepción propia de la modernidad que plantea que más población implica más desarrollo. En este sentido la provincia de La Pampa deberá trabajar hacia el futuro, en una estrategia de crecimiento y distribución de la población bajo un criterio de concentración sin congestión y redistribución.

Otro aspecto que se hace visible a partir de este estudio, es el cambio paulatino de la visión que se tiene sobre las condiciones naturales de la Provincia y sobre su valorización. Históricamente La Pampa fue considerada como un territorio con una suave transición entre zonas ricas vinculadas a la producción agropecuaria, hacia zonas cada vez más marginales sin posibilidades de desarrollo. Esta consideración está cambiando y se consolida lentamente una nueva visión que reconoce la importante diversidad ambiental y todas las oportunidades de desarrollo que esto genera, es decir, hay un reconocimiento implícito o una nueva visión estratégica y multifuncional de los recursos naturales, culturales y paisajísticos.

El sistema productivo pampeano se sustenta mayormente en una producción primaria controlada cada vez más por actores externos, y por ende con mayor capacidad para deslocalizar la renta, situación que puede fragilizar y condicionar el funcionamiento de la estructura territorial. Sin embargo se observan una gran cantidad y variabilidad de actividades y proyectos en todo el territorio provincial que dinamizan pueblos y ciudades, donde se generan nuevas oportunidades de empleo y de riqueza en torno a la actividad del turismo, a través de nuevas pequeñas industrias, artesanías, actividades de logística, hotelería, gastronomía, comercios y servicios en general. No obstante todos estos esfuerzos no han podido consolidarse en torno a organizaciones que los hagan más autónomos y sostenibles, razón por la cual mantienen un alto grado de fragilidad. Es evidente la situación de aislamiento e invisibilidad por la que atraviesan estos emprendimientos, así como también la necesidad de una capacitación permanente en diversos aspectos.

Como en la mayoría de las economías de base primaria, el desafío está en cómo anclar la renta que genera este modelo para que la producción de base local contribuya a generar un círculo virtuoso en el mismo territorio y no actuar como simple plataforma productiva que expulsa las ganancias hacia actores externos.

Esta nueva visión abre las puertas a pensar el desarrollo provincial, no sólo desde la agricultura y la ganadería típicamente pampeanas, sino a diversificar las oportunidades que brinda la fuerte y variada dotación de recursos naturales y culturales de la Provincia, que favorecen el desarrollo del turismo como actividad principal o complementaria en algunos casos.

La Pampa se ha caracterizado a lo largo del tiempo por la existencia de una política fiscal históricamente responsable. La correcta administración de los recursos (que en muchos casos es criticada por ser conservadora y austera) es una gran fortaleza de la Provincia, pues es la que ha permitido y permite, que se mantenga un alto nivel de desarrollo humano a pesar de una estructura económica productiva fuertemente dependiente del sector primario.

Pero esto no es suficiente para organizar un sector como el turismo en franco desarrollo y crecimiento. Si bien en agosto del año 2018 se promulgó la Ley N° 3092, en cuyo artículo 1 establece declararse al Turismo de interés Provincial y como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo integrado del territorio provincial. De esta manera, la actividad turística resulta prioritaria dentro de las políticas de Estado, pero aún existen vacíos legales respecto a registros y ordenamiento de las actividades. Por otro lado, y a pesar de los plazos establecidos en el texto de la ley, la misma aún no ha sido reglamentada y por lo tanto su plena vigencia se encuentra condicionada y obstaculizada.

Tampoco se ha puesto en funcionamiento el Consejo Provincial de Turismo, establecido en el artículo 21 de dicha Ley, donde se expresa la creación del Consejo Provincial de Turismo, con carácter consultivo, presidido por un responsable a cargo de la Subsecretaría de Turismo o el organismo que en el futuro la reemplace, y estará compuesto por organismos del Gobierno Provincial, Universidad Nacional de La Pampa, Municipios y Comisiones de Fomento y organismos referentes del sector. Por lo tanto, se hace necesario poner en vigencia esta ley para democratizar y federalizar las decisiones que actualmente se toman respecto a estas actividades.

En cuanto a los sectores privados que se vinculan con el desarrollo del turismo, se observa una importante desarticulación entre ellos, tornándose necesaria una mayor relación y trabajo conjunto entre el sector hotelero, gastronómico y de servicios en general, así como también la necesidad de

fortalecer los vínculos a través de planes de acción conjunta con el sector público provincial y municipal y con el sector educativo en todos sus niveles, especialmente el universitario en su rol de formador de profesionales.

## **Últimas consideraciones: cuestiones sobre el escenario futuro**

Al momento de planificar un escenario futuro y en consideración con la investigación realizada, se propone tener en cuenta el análisis de diferentes aspectos que son prioritarios para fortalecer (en el caso de las acciones que ya se vienen desarrollando) e implementar nuevas propuestas que contribuirán a potenciar la actividad en un futuro cercano.

- a) Otorgar plena vigencia a la Ley N° 3092.
- b) Recuperar, actualizar e implementar de manera sostenida el Plan Estratégico Turístico de La Pampa, priorizando aspectos como: la institucionalización de los servicios profesionales del sector; integración y complementariedad del turismo con otros sectores de la economía local y dentro del ámbito provincial; consolidación de los productos turísticos actuales. (Naturaleza y Aventura, Turismo Rural, Turismo Salud, Turismo Cultural, Turismo de Eventos, Turismo Religioso, entre otros); capacitación de los actores sociales que forman parte del sector turístico (capacitación operativa y gerencial); Inversión pública turística (crédito fiscal provincial); señalética e interpretación turística; Unidades de información turística (principalmente en los accesos viales y terminales de comunicación); Instalaciones turísticas que faciliten información y asesoramiento.
- c) Priorizar la protección, puesta en valor y recuperación de bienes patrimoniales con importancia educativa y turística.
- d) Brindar la posibilidad de financiamientos, específicamente líneas de créditos accesibles y acordes a las características de la actividad.
- e) Articular con organismos nacionales en la búsqueda de inversores internacionales para el sector.
- f) Promover inversión pública complementaria tanto en la mejora y consolidación de la infraestructura vial terrestre, como de las terminales de ómnibus y de las terminales aéreas, entre otras.
- g) Construir un banco de proyectos de inversión turística.

- h) Promocionar la Responsabilidad Social Empresaria en el Sector Turismo.
- i) Diseñar y posicionar a diferentes escalas una marca turística de La Pampa.
- j) Generar sensibilización y conciencia turística.
- k) Consolidar una adecuada articulación pública, privada, académica y legislativa del sector turístico (especialmente con los municipios y comisiones de fomento).
- l) Generar bases de datos actualizadas con series continuas y accesibles a todos los sectores (imprescindible para acciones de planificación territorial y toma de decisiones).
- m) Desarrollar productos turísticos emergentes (Turismo Aventura, Circuitos Turísticos, Rutas Turísticas, entre otros).
- n) Fortalecer las regiones turísticas provinciales, mediante el fomento del transporte público interprovincial, entre otras.
- o) Gestionar un plan de marketing para la promoción turística.
- p) Promover el turismo para el mercado interno.
- q) Coordinar permanente con otros instrumentos de planificación estratégica y organismos como Cámaras y Asociaciones de Turismo.

Estas acciones y propuestas son el resultado de la aplicación del método de trabajo basado en el Diseño de Escenarios sustentado en la participación de los sectores involucrados directa e indirectamente con la actividad del turismo. Es necesario que el sector privado realice inversiones para el desarrollo y que el Estado apoye con una política definida, participativa y transparente.

En síntesis, podemos afirmar que la provincia de La Pampa está instalada como destino turístico y que la actividad es cada vez más dinámica, aunque es necesario profundizar esfuerzos en el marco de una política que beneficie al sector.

La oferta es original, existe un incipiente desarrollo y un desconocimiento como destino turístico. Aunque esto parezcan algo negativo, necesita ser visto y analizado como una potencialidad y de esta manera, puede convertirse en la originalidad de la oferta, derribando definitivamente uno de los mitos que presenta la provincia: “La Pampa no tiene nada”. Acá está el desafío para consolidar el posicionamiento turístico en los distin-

tos escenarios y aunque parezca increíble, se puede lograr invocando una sola palabra “Pampa”. En este sentido, Almirón (2004), afirma que “los lugares turísticos son elegidos porque existe la expectativa de lo diferente, construida por una variedad de prácticas no turísticas” (p. 170). De este modo y parafraseando al autor, el encanto de lugares donde se desarrolla el turismo, no es gracias al objeto en sí, sino al signo que se refiere a esa mirada tan característica.

## Referencias bibliográficas

- Almirón, A. (2004). Turismo y espacio. Aportes para otra geografía del turismo. *GEOUSP - Espaço e Temp.* 8(2), 166-80. Recuperado de <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2004.73963>.
- Borja, J. (1987). Descentralización, una cuestión de método. *Autonomías*, (2-3), 21-46. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=109200>
- Boullón, R. (2004). *Planificación del espacio turístico*. México: Trillas.
- Folmer, O y Cazenave, W. (1999). *La Pampa Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Manrique Zago.
- Hiermaux, D. (2008). El giro cultural y las nuevas interpretaciones geográficas del turismo. *GEOUSP - Espaço e Temp.* 12(2), 177-87. Recuperado de <http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74088>
- Madoery, O. (2005). La “primera generación” de políticas locales de desarrollo en Argentina: Contexto, características y desafíos. Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín. Buenos Aires. Recuperado de [http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Madoery\\_locales.pdf](http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Madoery_locales.pdf)
- Pinassi, C. (abril de 2013). Reflexiones en torno al trinomio: patrimonio, turismo y territorio. *II Jornadas Latinoamericanas Patrimonio y Desarrollo*. Universidad Católica de La Plata – ICOMOS. Argentina.
- Sandoval Escudero, C. (2014). Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina. *Serie Desarrollo Territorial. CEPAL*. 17.
- UNESCO (2014). Representaciones para Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. *II Congreso Plurinacional de Antropología*. La Paz, Bolivia. Recuperado de [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Quito/pdf/II\\_congreso\\_Antropologos\\_Bolivia.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Quito/pdf/II_congreso_Antropologos_Bolivia.pdf)

### Fuentes y Sitios oficiales

- Reglamentación Ley 2358 (2007) del Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de La Pampa, República Argentina. Recuperado de <https://mds.lapampa.gov.ar/leyes/91-ley-n-2358-de-descentralizacion.html>
- Ley N° 3092. Recuperado de <https://asesorialetradegobierno.lapampa.gov.ar/ano-2018-ley-n-3057-a-3144/67800-ley-n-3092.html>