

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:



Nulan

**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar> :: @NulanFCEyS

+info <http://nulan.mdp.edu.ar/252/>

**MANEJO DEL CRECIMIENTO DE DESTINOS TURISTICOS DE MONTAÑA:
WHISTLER, BRITISH COLUMBIA, CANADA
SAN MARTIN DE LOS ANDES, NEUQUEN. ARGENTINA**

Dr. Adriana M. Otero
Universidad Nacional del Comahue.
otero@uncoma.edu.ar

RESUMEN

El propósito del documento es analizar un caso de un destino de montaña internacional que se ha caracterizado por tener un proceso de planificación sostenido en el tiempo, Whister en Canadá e iniciar un proceso de consultas a distintos grupos de interés de San Martín de los Andes tendientes a definir un enfoque para el manejo del crecimiento en dicho destino.

En el desarrollo del documento, se procura delinear el benéfico aporte de trabajar por formas de gestión que aseguren la articulación entre el sector público y privado para generar políticas y prácticas de planeamiento y modelos de autoevaluación de gestión ambiental que reconozcan la alta complejidad del fenómeno turístico en las distintas escalas de intervención.

Palabras claves: turismo de montaña – centro de montaña – gestión ambiental – Whistler – San Martín de los Andes

**GROWTH MANAGEMENT OF MOUNTAIN RESORTS:
WHISTLER, CANADA AND SAN MARTIN DE LOS ANDES, ARGENTINA**

ABSTRACT

The object of this document is to analyze an international mountain resort in Whistler, Canada, which has been distinguished for having undergone a process of planning through time, and to start a process of inquiries to different groups of interest in San Martin de Los Andes in order to define a clear focus of growth management in such Argentinian resort.

The development of the document points at delimiting the beneficial contributions of different ways of management which may ensure the joint work of the public and private sectors with the aim of generating planning policies and patterns of self-evaluation of environmental management which contemplate the high complexity of the tourist phenomenon in the different participation scales.

INTRODUCCION

En las últimas décadas, el turismo se ha desarrollado rápidamente en las áreas de montaña en distintas partes del mundo. Este crecimiento ha dado lugar a cambios significativos tanto de tipo económico como social, con consecuencias ambientales frecuentemente inesperadas. Muchas de estas transformaciones indeseables han sido el resultado de la falta de planificación de los desarrollos turísticos o en otras ocasiones, cuando aún existiendo tales planes ha faltado la voluntad política, o los recursos financieros para ponerlos en práctica. La intensidad de los cambios ha sido variable según las regiones.

La experiencia en el campo de la planificación y gestión del desarrollo turístico lleva a cuestionarse sobre la utilidad práctica de la tarea de la planificación y gestión ambiental del turismo en el marco de una realidad signada por las necesidades del mercado. Sobre la hipótesis que el desarrollo turístico sustentable es mucho más que una serie de postulados teóricos, la intención de este trabajo ha sido por una parte analizar un caso de un destino de montaña internacional que se ha caracterizado por tener un proceso de planificación sostenido en el tiempo, Whistler en Canadá; y por otra iniciar un proceso de consultas a distintos grupos de interés de San Martín de los Andes tendientes a definir un enfoque para el manejo del crecimiento en dicho destino.

Objetivo General

El objetivo de esta investigación ha sido evaluar el proceso de manejo del crecimiento de Whistler como centro de montaña en British Columbia Canadá, para ser considerado y recreado en el proceso de desarrollo turístico de San Martín de los Andes en la Patagonia Argentina.

Consideraciones Teóricas

Desde la perspectiva de una comunidad local, el desarrollo del turismo es simplemente uno de los tipos de desarrollo del suelo. En consecuencia, las estrategias que la comunidad local utiliza para administrar el desarrollo del turismo debe estar interrelacionado con sus planes y políticas generales para el uso del suelo y el desarrollo. En los Estados Unidos, las comunidades locales han estado administrando la ocupación del suelo de varias maneras a lo largo del siglo. En la terminología moderna, las diferentes técnicas utilizadas se las conoce como “**manejo del crecimiento**” (Bosselman, F.; C. Peterson. y C. Mc Carthy, 1999)

Un texto considerado líder de David Godchalk y David Brower define al manejo del crecimiento como “*un programa gubernamental cuya intención es influir en el porcentaje, cantidad, tipo, localización y/o calidad del desarrollo dentro de una jurisdicción local*”. Para el análisis a realizar en este trabajo, se resumen los cinco objetivos en tres: “tipo”, se subsume en *calidad* del desarrollo, “porcentaje” y “cantidad” esta relacionado con la *cantidad* de desarrollo, y el tercero es la *localización* del desarrollo.

Una estrategia de manejo del crecimiento puede orientarse hacia estos tres objetivos, pero muchas ponen énfasis en uno de los tres.

1. Algunas estrategias se centran en la calidad del desarrollo, generalmente con el objetivo de alentar emprendimientos que alcancen ciertos estándares.
2. Otras estrategias administran la cantidad de desarrollo al regular el porcentaje de crecimiento o el límite de la capacidad para crecer.
3. Y muchas estrategias enfatizan la localización del desarrollo al expandir o limitar las áreas existentes que atraen el crecimiento o desviándolo a nuevas áreas.

Comunidades sofisticadas pueden considerar los tres objetivos en el manejo del crecimiento, pero en la mayoría de los casos un objetivo u otro tiende a aparecer con anterioridad. Es importante resaltar que el término “manejo” no implica una actitud negativa hacia el crecimiento. Algunas estrategias de crecimiento alientan que exista desarrollo, otras enfatizan la limitación al mismo. El término ‘manejo’ intenta ser neutral en este sentido. Pero todas las estrategias de manejo del crecimiento enfatizan la necesidad de equilibrar el crecimiento económico con la protección ambiental.

Hasta que punto las estrategias de crecimiento local pueden influir la naturaleza del desarrollo del turismo depende en la forma que las responsabilidades para manejar el crecimiento hayan sido distribuidas por ley entre (1) **ley para los emprendimientos privados**: las reglas que afectan las relaciones entre diferentes partes del sector privado; (2) **ley de la costumbre**: reglas aplicadas por procesos legales, pero derivadas de las normas y tradiciones locales; y (3) **leyes para el sector público**: reglas administradas por varios niveles de agencias gubernamentales.

La evolución del *turismo sustentable* desde su fase conceptual a la práctica incluye tres etapas (S. Todo & P. Williams, 1996). La **primera de ellas ha estado asociada a principios relativos a las formas de encarar el desarrollo, a menudo expresado en códigos de conducta o políticas ambientales**. Entre los típicos componentes de los códigos de conducta sustentable para el turismo, se puede citar: el uso sustentable de los recursos, el mantenimiento de la diversidad, el apoyo a las economías locales, la integración del turismo a la planificación regional, la consulta a prestadores de servicios y a la población en general respecto de las propuestas de desarrollo.

Los **códigos de conducta o ética** actúan como mensajes a través de los cuales las corporaciones moldean la conducta de los empleados, promoviendo un cambio por medio de sentencias explícitas o conductas deseadas (Malloy & Fennel, 1998)

Los códigos representan la *cultura de una organización*, y actúan como vehículos para comunicar la naturaleza ética de esta cultura, internamente a los empleados, y externamente a los clientes actuales y potenciales de la empresa.

Los códigos de ética deberían cumplir las siguientes funciones

1. Establecer los valores morales reconocidos por una compañía u organización

2. Comunicar las expectativas de la compañía a los empleados de la organización.
3. Demostrar a los empleados y al público en general que la compañía opera con parámetros éticos específicos.

Además los códigos tiene la función de traducir teorías filosóficas morales en un conjunto de pautas o lineamientos que pueden ser aplicadas a la toma de decisiones diarias en una organización. Los códigos de ética se han desarrollado en los últimos tiempos como un mecanismo reactivo ante una variedad de transgresiones éticas: abuso de poder, sobre explotación de los recursos naturales, y la sospecha de una conducta empresarial errónea.

La segunda etapa ha estado signada por la puesta en práctica de la sustentabilidad mediante la proliferación de *programas verdes* dentro del sector, como por ejemplo algunos hoteles se han ocupado en particular de la reducción de desperdicios, del ahorro de energía, y del consumo del agua. Otros programas más sofisticados incluyen la utilización de comida orgánica, o el uso de productos de limpieza no tóxicos. La mayor parte de estos programas verdes se centraron en actividades que posibilitasen reducir los efectos ambientales de las operaciones por medio de métodos de reducción de desechos, ahorro de energía, y control de todo tipo de emisiones.

En el tercer estadio, las empresas han comenzado a desarrollar e implementar sistemas de monitoreo para controlar la efectividad de sus prácticas de gestión ambiental. En este contexto, las auditorías ambientales han servido para monitorear las operaciones de las empresas, mediante la combinación de una serie de procedimientos de evaluación y verificación. Sin embargo, los informes de Auditorías Ambientales en turismo no son muy difundidas ni en el mundo académico, ni en la propia industria. Los pocos existentes están referidos a grandes corporaciones y resultan poco útiles para ser aplicados al resto de los prestadores de servicios turísticos. Si bien las Auditorías Ambientales son instrumentos útiles para identificar los problemas existentes o potenciales, constituyen en esencia una evaluación ex-post. Se requiere entonces el desarrollo de instrumentos que colaboren en un enfoque de manejo ambiental de carácter preventivo.

El término **Sistema de Gestión Ambiental (SGA)** representa un concepto emergente (P. Williams, 1996). Tanto su composición, su rol y su definición están evolucionando. Ha sido definido como “la estructura organizacional, responsabilidades, prácticas, procesos y recursos para la implementación de gestiones ambientales” Sin embargo, este enfoque ha sido poco aplicado en el sector turístico. Estos conceptos y principios han sido desarrollados principalmente por los ambientalistas: consultores de manejo, abogados, contadores, ingenieros, cuerpos estandarizados, y especialistas ambientales trabajando con grandes negocios, gobiernos y, en menor grado, organizaciones no gubernamentales (Gladwin, 1993). Cada modelo de SGA pone énfasis en los asuntos específicos de manejo ambiental relacionados con las necesidades de su organización. Mientras el peso relativo y la terminología difiere de un modelo a otro, los componentes genéricos son:

- Políticas
- procedimientos y controles

- comunicación
- planificación
- capacitación y educación
- evaluación y mejoras

Existe una variedad de razones para que las compañías consideren desarrollar e implementar un SGA en sus organizaciones. Estas incluyen:

- reducir la posibilidad de accidentes ambientales y por ello mismo evitar futuras multas y responsabilidades (Willits y Giuntini, 1994);
- reunir los requisitos de los prestamistas para una revisión de los SGA como una condición de préstamo (Vinten, 1994);
- participación voluntaria público-privada de los SGA en la iniciativa de sustentabilidad (Layman, 1993);
- el uso de los SGA para obtener una ventaja competitiva sobre los competidores (Karls, 1993).

A partir de la literatura se puede apreciar que hay industrias donde es más factible que las empresas tengan un SGA en vigencia. Según (Todd, S. & Williams, P., 1996) en Canadá, las utilidades reguladas por el gobierno y las corporaciones de la corona son prominentes candidatos de los SGA porque la contabilidad pública es un tema crítico para ellos.

La estandarización de las prácticas de gestión ambiental está siendo dirigida por aquellos que ven en este enfoque una importante barrera comercial no paga. Sin los estándares internacionales normales, algunos países pueden ser capaces de restringir los flujos comerciales para demandar las prácticas de gestión ambiental que no contemplan las prácticas locales (Saunders, 1993). Un posible escenario futuro es que las Compañías de Turismo Europeas deseen reservar un paquete en alguno de nuestros centros de montaña para un grupo de clientes previo requerir evidencias de que los sistemas de gestión ambiental se encuentren dentro de los estándares internacionales.

Metodología

Se partió por estudiar la experiencia de otros centros de montaña en relación al proceso que han tenido para manejar su crecimiento como destino. La observación se centró en Whistler, British Columbia, Canadá debido a que si bien presenta similitudes en los aspectos geográficos con el caso seleccionado en Argentina (San Martín de los Andes, Neuquén), se encuentra en una etapa más evolucionada del ciclo de vida como destino turístico.

Las tareas de relevamiento de campo fueron realizadas durante la primavera del 2000 en Whistler, Canadá y desde 1999 hasta mediados del 2001 en San Martín de los Andes, Argentina. Entre las técnicas de recolección de datos utilizadas se realizaron entrevistas a informantes clave y análisis documental en ambos destinos. Se aplicaron encuestas a la población residente y se organizaron tres talleres comunitarios en San Martín de los Andes.

Análisis de Resultados

- **Whistler**

La comunidad de Whistler, British Columbia que en 1970 era un remoto fortín en el medio del bosque y hoy es uno de los destinos turísticos más exitosos de Canadá. El proceso de cómo logró su status actual brinda un ejemplo de cómo una comunidad puede llevar a cabo un plan para el crecimiento del turismo. En Whistler, durante más de veinte años, se ha desarrollado un proceso activo de participación comunitaria para la definición de las estrategias para manejar el crecimiento del turismo, para monitorear la eficacia de las estrategias y para mitigar los impactos del desarrollo continuo, y revisar las estrategias según las condiciones iban cambiando.

Las bellezas escénicas cercanas a Whistler, localizado a unos 110 Km. al norte de Vancouver ha atraído visitantes durante casi 100 años. Los primeros turistas eran en general canadienses que disfrutaban de cazar y pescar, y permanecían en pequeñas cabañas y alojamientos rústicos cercanos a los lagos o en la base de las Montañas de la Costa. Luego, en 1965 se terminó la autopista que une Vancouver con Whistler y se instaló el primer medio de elevación. Desde entonces, la población residente ha crecido de 250 personas a más de 7.400; y Whistler se ha convertido en un destino de montaña para todo el año, de tipo internacional con aproximadamente 1.5 millones de visitas turísticas al año.

Al poco tiempo que comenzó el violento crecimiento, los residentes de lo que en ese entonces era conocido como Alta Lake, incluyendo aquellos relacionados con el turismo comenzaron a preocuparse por las presiones que estaba enfrentando Whistler y sus inmediaciones como también el área de las montañas de Blackcomb y los impactos potenciales derivados del turismo. Producto del esfuerzo de lobbies locales se constituyó en 1975 la Municipalidad de Whistler Resort. Al nuevo municipio de 12.630 has. se le garantizó el poder para controlar y regular el uso del suelo en su ejido, incluyendo el desarrollo del turismo. Desde entonces Whistler ha sido un ejemplo destacable de una relación exitosa entre proceso y realización. Durante 20 años la Municipalidad ha logrado desarrollar un activo proceso de participación comunitaria que ha resultado en una estrategia de crecimiento elaborada artesanalmente, y monitoreada continuamente en función de las necesidades y metas de la comunidad. Se analiza a continuación el proceso que ha tenido lugar en Whistler.

A principios de los años '70 la población era relativamente pequeña (500 personas). Existía el deseo generalizado de controlar la marcha del crecimiento y canalizar el desarrollo en un producto turístico de alta calidad. En 1976 el primer Plan Comunitario Oficial reflejaba los esfuerzos de la comunidad de Whistler en este sentido. El centro de las objeciones al plan estaban en la moratoria que el mismo le asignaba a determinadas áreas para ser desarrolladas, mas que en lo que se convertiría en el centro del desarrollo, es decir Whistler Village. Aún esta oposición limitada pudo ser controlada cuando el Municipio le ofreció una compensación a los propietarios de las tierras.

A medida que Whistler fue creciendo, los dueños de segundas residencias, empresarios dedicados al negocio inmobiliario y trabajadores de temporada crearon nuevos distritos y barrios

cuyos intereses eran diferentes en gran medida que los que tenía la población cuando era más homogénea. El municipio respondió a estos cambios extendiendo los foros de participación pública en un esfuerzo por asegurar niveles de participación significativos de las partes afectadas. Para 1980, el Municipio, llevó a cabo un estudio de las necesidades de infraestructura comunitaria. Basado en los resultados del mismo, el municipio construyó una pista de patinaje sobre hielo, una pileta, una biblioteca, y un centro médico.

En 1994 se produjo la expansión más grande en los canales de participación a través del Plan Comunitario Oficial, que esencialmente establecía que el nuevo desarrollo debería ser aprobado sólo si a) brindaba beneficios sustanciales a la comunidad y el resort; b) fuera apoyado por la comunidad; c) no causara impactos inaceptables en la comunidad, el resort o el medio ambiente. Para evaluar las condiciones existentes de la comunidad y ser capaces de determinar cuales impactos de los desarrollos propuestos podrían ser inaceptables y cuáles podrían ofrecer los beneficios deseados, el plan de 1994 instituyó un proceso de consulta pública formal que incluía dos nuevos elementos: el programa de monitoreo de la comunidad y el resort y la reunión anual en el municipio.

El programa de monitoreo fue diseñado para “generar la información que permita a la comunidad medir cómo iba cambiando y, lo más importante, predecir cómo cambiaría en el futuro si se producía un crecimiento poblacional, del desarrollo y del turismo. Todos los años el programa reúne datos de salud relativos a los residentes y a la infraestructura comunitaria, al turismo e información de mercado, transporte, satisfacción de los visitantes y los residentes, y las tendencias regionales. Se incluye en el informe información específica y medible a través de indicadores para cada una de estas dimensiones. Existen estadísticas de los años anteriores (en la mayoría de los casos desde 1980) que permiten realizar comparaciones.

En 1995 se realizó un relevamiento a toda la población residente (en más de 2200 hogares) con un alto porcentaje de devolución (30%). Su objetivo principal era monitorear los cambios sociales y de actitud de los residentes. El relevamiento, desarrollado en conjunto con expertos académicos, incluyó temas tales como la evaluación de los aspectos de la vida comunitaria de Whistler, la relación entre la población y los servicios disponibles, las actitudes ante los problemas del turismo, el nivel de apoyo a continuar con los desarrollos previstos y a las distintas prioridades fijadas. Los resultados fueron presentados, discriminando la opinión de los residentes de segundas residencias de aquellos residentes permanentes.

Esta información, junto a otros resultados se hizo pública en un informe final del programa de monitoreo. Con el paso del tiempo y las devoluciones de la gente respecto a la información relevada el programa de monitoreo se fue refinando e incluyendo aspectos relativos por ejemplo a la vida silvestre, inventario de hábitat y se fueron llevando a cabo nuevos estudios relativos a la adquisición de tierras de gran unicidad, y a el tipo y calidad de alojamiento que la población que llegaba a trabajar podía lograr mantener. La comunidad también trabajó en un proceso de “definición de su visión futura”, un ejercicio que ha sido incorporado dentro del programa de monitoreo.

Cada mes de octubre se realiza la reunión anual en la ciudad con un alto nivel de concurrencia para discutir los resultados del programa de monitoreo, las implicancias en lo político, y la dirección que tiene que tomar la comunidad el año siguiente en este sentido. En la reunión, la comunidad se centra en la definición de cuatro preguntas básicas. 1) Si son convenientes emprendimientos adicionales considerando la visión de largo plazo que tiene la comunidad de la localidad, 2)cuál es el problema más importante que tiene Whistler en el corto plazo, 3) cómo mejorar el sistema de monitoreo y el proceso de la reunión anual de la ciudad; 4) cómo medir y asegurar que la protección del ambiente natural se ha logrado. La comunidad también decide si algún nuevo emprendimiento debería ser aprobado para deleite de la población residente. Si es necesario, se realiza una segunda reunión hacia fines de año para discutir la implementación de las prioridades acordadas para los próximos años.

El proceso de participación de la comunidad de Whistler ha evolucionado para asegurar la comunicación de un flujo de información bien distribuido entre aquellos con interés en administrar el crecimiento del turismo en el municipio: el gobierno, los residentes (incluyendo los propietarios de segundas residencias), los constructores, empleados, y visitantes. La información que se fluye durante este proceso, luego se constituyen en la esencia de las estrategias y mecanismos de regulación que la municipalidad adopta.

Uno de los resultados más significativos de este proceso de generación de información compartida ha sido que los esfuerzos de planeamiento de Whistler han logrado un alto nivel de confianza por parte de la comunidad. La gente sabe que dispone de información objetiva y específica sobre la cual basar sus evaluaciones; ellos tienen además la oportunidad de participar en la toma de decisiones respecto de lo que será o no permitido en términos del desarrollo del turismo (basados en si los beneficios que acarrea son lo suficientemente importantes para la comunidad, o si los impactos que produciría son inaceptables); y finalmente tienen la oportunidad de recomendar cambios cada año para mejorar no sólo el proceso o el rumbo para responder a los cambios que se van produciendo. La comunidad parece estar de acuerdo en que este proceso es justo y efectivo a la vez.

▪ **San Martín de los Andes**

El origen de San Martín de los Andes está asociado a objetivos de reafirmación de la soberanía nacional sobre las tierras amenazadas por posibles invasiones del país limítrofe. De esta manera en 1898 el General R. Roca fundó el pueblo, como un asentamiento militar. A partir de ello se impulsó la llegada de los primeros pobladores alemanes, suizos e italianos, entre otros.

La creación del Parque Nacional Lanín 1937, fomentó el desarrollo del turismo, implementándose el primer servicio lacustre, campamentos y el acondicionamiento de espacios recreativos. En la década del sesenta el gobierno provincial, a través del Consejo Provincial de Planificación definió a San Martín de los Andes como un polo turístico, potenciando el desarrollo del esquí en el cerro Chapelco. Para ello, se implementó una política crediticia cuya finalidad era el mejoramiento y la ampliación de la oferta de alojamiento hotelero y se construyó el aeropuerto. En la década de setenta se finalizó la construcción del hotel Sol de los Andes y la empresa Sol Jet se encargó de la promoción de San Martín de los Andes en Argentina y Brasil

consolidando así la imagen de la ciudad como centro turístico invernal. Además se instaló la delegación de la Dirección Provincial de Turismo, se formalizó la creación de la Asociación de Hoteles y Servicios Turísticos y la Cámara de Comercio Industria y Turismo.

En 1997, la explotación del centro invernal estuvo a cargo de la Cooperativa Telefónica de San Martín de los Andes y a partir del 2000 la administración del mismo quedó en manos de la empresa Nieves de Chapelco S.A. En ese período se crea el ENSATUR organismo mixto, mediante una movilización de asociaciones intermedias, generándose para su funcionamiento, una tasa municipal pagada por los comercios de la ciudad con el objeto de recaudar fondos destinados al turismo.

El ritmo de crecimiento de la oferta de alojamiento fue acelerado durante la década del noventa, duplicándose el número de plazas, de manera que se pasó de 2.779 al inicio de la misma a 5.262 en el año 2.000. Se evidenció un aumento de servicios gastronómicos, con una variada diversidad de menús y de la oferta de excursiones tradicionales y de turismo de aventura.

Con respecto a la demanda anual, gracias a los esfuerzos de promoción y comunicación durante la década del noventa, se visualizó un aumento sostenido de la misma incrementándose de 73.581 en el año 1.997 a 112.600 en el año 1999. No obstante ello, sigue existiendo una oferta subutilizada de servicios, dada la marcada estacionalidad de la demanda y la proliferación de oferta de alojamiento extra hotelero. Actualmente se está un plan de Marketing y Promoción para el período 2.001-2.003.

El crecimiento del principal centro turístico de la provincia del Neuquén no fue acompañado de un plan integral interinstitucional e interjurisdiccional que definiera las políticas de desarrollo a largo plazo. En el período de los años setenta a los ochenta se funcionalizó y desarrolló como destino turístico y, durante la década del noventa se reforzó la estructura funcional, complementándose con un mejoramiento de la calidad ambiental del destino. Si bien se han venido realizando planes sectoriales, los mismos carecen de una visión sistémica y de los canales de participación de la comunidad que propician un desarrollo autogestionado.

Sin embargo, la elección de San Martín de los Andes como caso de estudio se fundamenta en las características de esta comunidad y de sus autoridades locales, que han demostrado en los últimos años una vocación transformadora tanto en la operación del turismo, como en la conducción de los aspectos locales desde una perspectiva sustentable; no obstante, se cree que la tarea se encuentra recién en sus comienzos y que la investigación asociada a la acción colaborará a alcanzar estadios de desarrollo superiores.

El análisis en este destino se centró en determinar cómo la comunidad de San Martín de los Andes, que basa su posicionamiento en el mercado turístico como “pueblo ecológico”, puede conducir satisfactoriamente la evolución de su crecimiento.

Desde el inicio se pretendió que los habitantes de San Martín de los Andes participen de manera activa en el proceso de producción de conocimiento y en la discusión de alternativas para afrontar los cambios en esta comunidad. En este sentido, se utilizaron distintas técnicas para

permitir la participación ciudadana, comenzando con aquellas que posibilitaban conocer un espectro más amplio de opiniones hasta llegar a convocatorias más específicas.

Encuesta a la Población Permanente

Como inicio del proceso de consultas sucesivas, los residentes fueron consultados mediante una encuesta realizada durante el mes de junio de 1999. **El objetivo fue conocer su actitud respecto a San Martín de los Andes como centro turístico de montaña**". Las encuestas fueron realizadas en los barrios más populosos de la ciudad de manera probabilística.

En términos generales, **la percepción de los residentes de la situación ambiental de la ciudad era muy buena. Sin embargo, la visión del residente respecto de la situación ambiental de su barrio, se tornaba más crítica, ya que más de la tercera parte de ellos, la consideró de regular a mala.** Estas opiniones demuestran que los vecinos manifiestan un mayor nivel de conocimiento en cuanto a los problemas que afectan la calidad de vida de su ámbito más cercano y cotidiano.

Lo ambiental ya no es sinónimo sólo de disposición de la basura, a pesar de que muchas autoridades y los mismos vecinos suelen comprenderlo de esta forma. Lo ambiental, asociado al desarrollo local es el mejoramiento de la calidad de vida en forma integral, donde las propias personas son el centro de toda la política local en forma activa, aportando sus visiones e intereses para mejorar sus niveles de vida. En este aspecto la comunidad de San Martín de los Andes se destaca, ya que aproximadamente 7 de cada 10 entrevistados dijo participar de una tarea comunitaria.

Este resultado muestra una situación alentadora en cuanto a la posibilidad de generar desde el gobierno municipal y de las organizaciones intermedias de la ciudad, mecanismos sistemáticos de participación ciudadana, especialmente en aquellos temas vinculados al destino del futuro común del "pueblo", como aldea turística de montaña.

Con relación a **la opinión de la población respecto a las Instituciones, en general es positiva.** Si bien la Administración de Parques Nacionales también registró un alto porcentaje de opinión positiva en términos generales, la opinión no fue la misma al consultar a la población respecto al uso que esta Institución hace de sus recursos, más de la tercera parte de los entrevistados manifestó acuerdo en que no realiza una buena utilización de los mismos. Esta opinión crítica, se reafirma en cuanto a la relación del desarrollo del Parque con respecto a la ciudad. En este sentido, **casi la mitad de los entrevistados dijo acordar con que la Administración de Parques Nacionales limita los beneficios que el pueblo podría obtener del Parque.**

Existe un alto nivel de desconocimiento por parte de los entrevistados respecto a los proyectos del gobierno y de empresas privadas que afecten la calidad del medio ambiente de San Martín de los Andes, más de la mitad dijo no conocer proyectos desarrollados por el gobierno municipal y la gran mayoría, se refirió sólo a aquellos vinculados con el saneamiento del agua en la ciudad.

Respecto de la percepción de los residentes del desarrollo del turismo en San Martín de los Andes, ocho de cada 10 entrevistados aproximadamente dijo coincidir en que el turismo impulsa el desarrollo de la comunidad, y **casi la mitad acordó que esto se debía a que las ganancias del turismo quedan en la ciudad**. Pero al consultarlos sobre si las ganancias del turismo se distribuyen en los barrios, casi la tercera parte estuvo en desacuerdo.

En cuanto al uso del Parque Nacional por parte de los residentes, la gran mayoría dijo estar en desacuerdo con que la gente que vive en San Martín de los Andes debiera pagar la entrada el Parque Nacional Lanín.

En relación a la percepción de los residentes respecto al crecimiento de la ciudad, más de la mitad de la población entrevistada coincide en que San Martín de los Andes perdió su imagen tradicional de pequeña aldea de montaña, y que los loteos en los faldeos generarán problemas ambientales.

Esta opinión mayoritaria de la población debiera alertar tanto a las autoridades municipales como a los prestadores vinculados al turismo, respecto a los criterios para definir la evolución del crecimiento de la ciudad en el mediano plazo.

Talleres Comunitarios

La segunda instancia de participación ciudadana se planteo a través de la realización de talleres comunitarios con el objetivo de construir una base amplia de participación en relación a decisiones clave que deben ser llevadas adelante por la comunidad de este destino en plena etapa de crecimiento en su ciclo de vida.

El primero de los talleres buscó definir una visión y estrategias de intervención para el turismo para el mediano plazo. Producto de la participación de los distintos grupos de trabajo se arribó a las siguientes conclusiones generales.

Principios

- Defender y conservar el medio ambiente mediante el control de los recursos locales por parte de la comunidad y la concientización de los valores patrimoniales
- Transparencia y comunicación de las políticas públicas, reivindicando el ámbito local como espacio de decisiones mejorando la transparencia y asignación en el manejo de los fondos públicos
- El Estado como regulador del ordenamiento del crecimiento, de la relación del turismo con la comunidad y el medio ambiente.
- Promover mayor transparencia de la política y el mandato de la Administración de Parques Nacionales.
- Revalorización del Consejo Deliberante para canalizar las necesidades comunitarias.
- Articulación público privada para la planificación estratégica y sustentable .

- Planificación integral y sistemática con la existencia de un poder político que apoye el logro de los objetivos establecidos y una comunidad que respete las normativas y las decisiones de la Planificación.
- Planificar y controlar la diversificación económica con equidad social y participación comunitaria para un desarrollo integral que asegure la educación y la salud de la población.
- La planificación física debe estar subordinada a la planificación estratégica .
- Ordenamiento territorial que permita mantener la escala humana de la ciudad, la diversificación de la actividad productiva y la conservación del medio ambiente.
- Promover el desarrollo de un destino turístico para visitantes y habitantes impulsando la participación ciudadana y la conciencia turística de la población.
- Construcción colectiva del desarrollo que ofrece respuestas integrales y solidarias para promover una mejor de calidad de vida de la población en general y de la juventud y grupos de riesgo en particular.
- Defender la economía regional promoviendo la retención de sus beneficios en la zona y diversificando las actividades productivas.
- El turismo como motor de la economía promoviendo un desarrollo integral a pequeña escala, que incluya actividades culturales, educativas y artísticas para la generación de mayores opciones de trabajo, estudio y recreación.
- El desarrollo del turismo deberá promover medidas regulatorias tendientes a equilibrar la oferta de servicios turísticos con la demanda de visitantes, promover el sostenimiento de las pequeñas y medianas empresas, mediante estrategias de diferenciación basadas en la calidad y variedad de servicios que posibiliten mantener la rentabilidad a lo largo del año y abaratar los costos de vida a escala local.
- Plantear soluciones realizables y a término.

Estrategias

- Creación de un consejo de planificación con poder de decisión, obligaciones y limitaciones establecidas.
- Mejorar el posicionamiento de San Martín de los Andes en el mercado turístico convirtiéndolo en el Portal de la Patagonia.
- Mejorar la difusión de las políticas públicas y de las alternativas productivas y laborales para los distintos grupos de interés.
- Generar oferta de actividades turísticas para las distintas épocas del año.
- Creación de un marco regulatorio apropiado para el desarrollo de actividades productivas.
- Control del cumplimiento de la legislación.
- Orientar las inversiones aplicando incentivos.
- Profesionalización de los prestadores de servicio para mejorar estándares de calidad de las Prestaciones.
- Fomentar campañas de educación ambiental con eje en San Martín de los Andes y sus habitantes (especialmente al turista).
- Promover la apertura de nuevas carreras, oficios y oportunidades para los jóvenes la finalizar la escuela secundaria.
- Desarrollo de políticas públicas para la contención y desarrollo integral de la juventud.

- Promover la capacitación para oficios y artesanos.
- Promover la ocupación de mano de obra local a lo largo de todo el año.
- Definir límites para la expansión urbana.
- Promover la existencia de un marco legal acorde a los objetivos planteados.
- Mejoramiento de la infraestructura vial, de comunicaciones y la promoción de la educación vial

El segundo de los Talleres Comunitarios estuvo centrado en definir **oportunidades para uso del suelo y oportunidades recreativas** para la población permanente. Las principales conclusiones del mismo fueron:

En relación a las Oportunidades de Uso del Suelo

- Mayor presencia del Estado para regular la oferta y la demanda
- Definición de un plan estratégico con apoyo político y comunitario, alimentado por la cooperación público privada y la generación sistemática de información para la toma de decisiones en relación al uso del suelo
- Conservar el casco histórico para un mejor funcionamiento turístico.
- Proteger el paisaje (como escenario) y conservar la calidad de sus componentes (del punto de vista funcional): las montañas, la vega, el bosque, el lago, los ríos y arroyos.
- Definición de Códigos Urbanísticos simples y claros
- Liberar el casco histórico de infraestructura de servicios y relocalizarlos en la periferia.
- La expansión urbana en la ladera Sur del Cerro Chapelco deberá estar destinada a satisfacer la demanda residencial de alta calidad y necesidades de alojamiento de turismo selectivo
- La expansión urbana para viviendas de población permanente en áreas periféricas debe basarse en la creación de Polos con identidad propia, descentralizados institucionalmente con la creación de fuentes de trabajo, de manera de posibilitar su sustentabilidad en el tiempo.
- El planteo físico para materializar una mancha urbana discontinua y armónica implica la utilización y el tratamiento de fuelles verdes entre los polos y zonas de transición entre los desarrollos, especialmente en aquellas áreas de ladera, combinándolos en estos casos con una mejora en la calidad de los emprendimientos y de los tamaños de los lotes.
- Reestructurar la base no imponible para los servicios municipales en función de las características económicas y socioculturales de los distintos barrios.
- Implementar impuestos diferenciados para los nuevos desarrollos inmobiliarios que permitan solventar las inversiones en infraestructura de servicios, social y el monitoreo ambiental.

En relación a las Oportunidades para la Recreación

- Existe un déficit importante de equipamiento para actividades recreativas en espacios cerrados.
- La falta de espacios para la recreación para los distintos grupos de edad y en los distintos barrios de la ciudad no permite la integración de una población que en general tiene un bajo sentimiento de pertenencia con el lugar

- Existe un alto nivel de desconocimiento de las ofertas recreativas disponibles y poca participación de los distintos grupos de interés.
- Necesidad de generar espacios de participación interinstitucional para determinación de necesidades recreativas(por grupos de edad y sectores de la ciudad), generación de propuestas, implementación y difusión de las mismas entre los distintos grupos de interés.
- Descentralización de actividades culturales y deportivas en los barrios.
- Utilizar las revistas de las cooperativas de servicios públicos de la localidad para difundir las propuestas recreativas.
- Es una prioridad que la Provincia asuma la construcción de equipamiento deportivo que atienda las demandas específicas de la localidad, caracterizada por una fuerte limitación climática y que el municipio no está en condiciones de cubrir .
- La carencia de clubes hace que la función social que estas instituciones debieran cumplir, se centralicen en instituciones del Estado, ya sea el Municipio o los Centros de Educación Física Provincial.

En un tercer momento comunitario se reunió a los prestadores de servicios de San Martín de los Andes para compartir con ellos algunos avances de la investigación y experiencias de formas de operación ambientalmente apropiadas y experiencias de cooperación público privada para una gestión ambiental del patrimonio turístico. Los objetivos del taller incluyeron:

- Conocer la situación actual de las empresas de servicios turísticos con respecto a su conducta medioambiental.
- Definir los principales impedimentos percibidos por el sector para el establecimientos de sistemas de gestión ambiental y códigos de conducta, y la forma de superarlos.

Las principales conclusiones del mismo son las siguientes:

Con relación a los Códigos de Conducta

- Existe un interés manifiesto en el sector privado sobre este tema, y un consenso acerca de la necesidad de desarrollar códigos de conducta para San Martín de los Andes. El sector público se muestra más cauteloso sobre este respecto, al considerarlo parte de la “moda verde”.
- El sector privado reconoce un interés económico en el cuidado del medio ambiente, el que es entendido como parte del “producto San Martín de los Andes”. Los códigos de conducta son vistos como un potencial valor agregado a ese producto.
- Los códigos de conducta no deberían ser meros enunciados o expresiones de deseos, sino acuerdos concretos entre las partes involucradas en el desarrollo de San Martín de los Andes.
- En la actualidad, existen pautas o lineamientos generales sobre la conducta ambiental de las empresas, pero NO códigos explícitos
- Se reconoce la necesidad de comenzar a conciliar intereses entre el sector público y privado, para aunar criterios sobre cuestiones ambientales, para lo cual se cree necesario contar con

asesoramiento de organismos o instituciones externas (como por ej.: la Universidad) para poder explicitar normas o códigos de ética.

Con relación a las Normas ISO 14000

- El sector privado manifiesta un total desconocimiento sobre las Normas ISO. El sector público tampoco tiene información precisa sobre las mismas; sin embargo las considera como una cuestión de moda y marketing, más allá de la certificación en sí misma.
- Asimismo, el sector público considera que no hay continuidad en la aplicación de estudios de impacto ambiental con posteriores auditorías. Ello lleva a la falta de compromiso: los organismos a cargo del control no llevan a cabo su función, y las empresas aun no asumen el compromiso de autorregulación, salvo en el caso, por ejemplo, de la planta de tratamiento de efluentes quienes definen sus propios estándares, por debajo de los fijados internacionalmente.
- Existe acuerdo en todos los grupos en que se necesita mayor información y capacitación sobre este tema.
- Ambos sectores observan como limitante los recursos económicos que se requieren para certificar ISO 14000.

Con relación a las Prácticas Ambientales

- Existen muy pocos antecedentes de prácticas ambientales en San Martín de los Andes. Aunque se dan casos de cooperación empresarial para mejorar prácticas ambientales, la intención en la mayoría de los casos es la búsqueda de rédito económico o interés personal.
- El sector privado reconoce estar en un nivel de desarrollo ético convencional (segundo nivel). En el caso de desarrollar prácticas ambientales, las mismas se toman por miedo a las penalizaciones, o para cumplir ciertas leyes o normas. Sin embargo, en el caso de la basura, las empresas de viajes consideran al cliente como un colaborador en la conservación del medio ambiente de SMA y su área de influencia.

Con relación a los impedimentos para que las empresas de San Martín de los Andes implementen Prácticas Ambientales

La *falta de capacitación* - tanto de los empresarios como del personal de organismos de decisión y control -, la *falta de diálogo* y de un *marco de trabajo conjunto en la gestión de los recursos compartidos* y la *interjurisdicción* o *superposición de jurisdicciones*, son vistas como los principales impedimentos para que las empresas de SMA desarrollen prácticas ambientales.

De estos factores, la falta de capacitación tanto del sector público y privado y la falta de diálogo entre las partes se consideran factores críticos, ya que son las más mencionadas como uno de los 5 impedimentos principales para que las empresas implementen prácticas ambientales. Es interesante que los mismos empresarios reconozcan que ante un Estado permisivo, el empresariado no asume la responsabilidad de mejoras continuas. Todo esto aún más complicado ante la superposición de jurisdicciones en relación al manejo de los recursos comunes. En un segundo término de importancia, aparece: el miedo por aumentar los costos operativos al

implementar estas prácticas, asociado a la crisis financiera que afecta a la Argentina en general y en especial a la pequeña y mediana empresa.

CONCLUSIONES

El proceso de manejo del crecimiento de las ciudades turísticas de montaña en el contexto de América del Norte se ha iniciado de manera temprana en los años 70. El mismo respondió a la necesidad de mantener las condiciones de calidad de vida iniciales de dichas comunidades, y para un uso más racional de sus recursos comunes. Los principales indicadores del llamado *boom del crecimiento* estaban asociados a un fuerte aumento en las tasa de crecimiento de la población, de la cantidad de visitantes, de los valores del precio de la tierra y de los gastos del Estado en la provisión de servicios públicos.

Los principales elementos de un régimen de manejo exitoso de los llamados *recursos comunes* en el proceso de desarrollo de Whistler como centro de montaña han estado asociados en primer lugar a una cuidadosa definición de los límites del área a planificar como también de las zonas con restricciones al desarrollo; y a la identificación de los actores legítimos y a la creación de un proceso integral de planeamiento y toma de decisiones para la definición de una estrategia con una base de apoyo comunitario amplia.

Una de las consideraciones claves en cuanto hasta que punto las estrategias de crecimiento local pueden influir la naturaleza del desarrollo del turismo depende de la forma que las responsabilidades para manejar el crecimiento hayan sido distribuidas por ley *para los emprendimientos privados*, ya que fijan las reglas que afectan las relaciones entre diferentes partes del sector privado; *para el sector público*, ya que se constituyen en las reglas para la acción de los distintos organismos del Estado y la *ley de la costumbre*, es decir las reglas aplicadas por procesos legales, pero derivadas de las normas y tradiciones locales.

Uno de los resultados más significativos del proceso de manejo del crecimiento de Whistler es la generación de información compartida para el planeamiento del destino turístico. Esta forma de hacer planeamiento ha logrado un alto nivel de confianza por parte de la comunidad, ya que a partir información objetiva, pueden evaluar los beneficios en forma anticipada de la evolución del turismo, o de los posibles impactos negativos del mismo, y finalmente tienen la oportunidad de recomendar cambios cada año para mejorar no sólo el proceso, sino también el rumbo para responder a los cambios que se van produciendo.

El proceso de crecimiento de San Martín de los Andes como destino de montaña no ha sido acompañado de un plan integral interinstitucional e interjurisdiccional que definiera las políticas de desarrollo a largo plazo. En período de los años setenta a los ochenta se funcionalizó y desarrolló como destino turístico y, durante la década del noventa se reforzó su estructura funcional, complementándose con un mejoramiento de la calidad ambiental del destino. El desarrollo se ha caracterizado en todos estos años por la realización de planes sectoriales con una limitada participación de la comunidad.

San Martín de los Andes que como destino basa su posicionamiento en el mercado turístico como “pueblo ecológico” tiene el reto de conducir satisfactoriamente la evolución de su crecimiento. Los resultados de la consulta amplia realizada a la población demuestra que la percepción de los residentes respecto de la dinámica de crecimiento de la ciudad, es que la misma ha perdido su imagen tradicional de pequeña aldea de montaña. Esta opinión mayoritaria de la población debiera alertar tanto a las autoridades municipales como a los prestadores vinculados al turismo, respecto a los criterios para definir la evolución del crecimiento de la ciudad en el mediano plazo.

Los resultados en cuanto al nivel de participación de la población en tareas comunitarias y de los talleres organizados para definir el proceso de visión del futuro deseado como marco del proceso de planeamiento, da cuenta que la comunidad de San Martín de los Andes tiene una marcada vocación de participación para el desarrollo de proyectos comunitarios. Este resultado muestra una situación alentadora en cuanto a la posibilidad de generar desde el gobierno municipal y de las organizaciones intermedias de la ciudad, mecanismos sistemáticos de participación ciudadana, especialmente en aquellos temas vinculados al destino del futuro común del “pueblo”, como aldea turística de montaña.

Considerando las fases de evolución del turismo sustentable (P.Williams, 1996) y comparando la evolución del desarrollo de los procesos de manejo del crecimiento de los destinos de montaña estudiados, se puede concluir que existe una gran brecha entre los casos de estudio seleccionados de Canadá y Argentina. Mientras Whistler como destino turístico se encuentra transitando la tercera fase, en el cual las empresas han comenzado a desarrollar e implementar sistemas de monitoreo para controlar la efectividad de sus prácticas de gestión ambiental, San Martín de los Andes transita el primer estadio, asociado a principios relativos a las formas de encarar el desarrollo, tales como la “definición de su visión futura” y la definición de códigos de conducta y políticas ambientales de carácter general para toda la comunidad.

La gestión ambiental, definida como una búsqueda de acciones integrales en lo posible preventivas y participativas, requiere de la multiplicación de espacios para dirimir conflictos y llegar a acuerdos en todos los niveles de la sociedad y en cada una de las áreas con problemas ambientales. A diferencia de los países desarrollados que ya cuentan con políticas y legislación ambientales socialmente legitimadas, en la mayoría de los países de América Latina la participación de la comunidad recién se inicia en este tema (Geisse, 1993).

Las capacidades de gestión ambiental no pueden ser desarrolladas sin introducir modificaciones a la institucionalidad vigente. Estas modificaciones deben ser graduales y específicamente dirigidas, por una parte a estimular y hacer operativa la resolución de conflictos que pudieran surgir entre grupos de interés que compiten por un determinado recurso ambiental y por la otra, a facilitar la aplicación administrativa de políticas y proyectos que emanen de dichas resoluciones.

El turismo como fenómeno socio económico es el resultado de una serie de relaciones entre sistemas y subsistemas de alta complejidad. La experiencia del visitante es producto de la sinergia de conjunto, muchas veces las disfunciones en el producto final se deben a la falta de

una gestión y administración apropiadas. En esta cuestión, el Estado tiene un rol importante a cumplir. Sin embargo, en muchas ocasiones en América Latina existe una falta total de adecuación de sus organismos de aplicación para enfrentar las problemáticas que presenta el crecimiento del sector. La mayoría de estas falencias están asociadas a la falta de cumplimiento de su rol en cuanto al monitoreo y evaluación permanente del proceso de desarrollo.

Por lo expuesto hasta aquí se visualiza que resulta imprescindible trabajar por formas de gestión que aseguren la articulación entre el sector público y privado para generar políticas y prácticas de planeamiento y modelos de auto evaluación de gestión ambiental que reconozcan la alta complejidad del fenómeno turístico en las distintas escalas de intervención.

BIBLIOGRAFIA

1. Bosselman, F. C. Peterson / C. Mc Carthy (1999)
"Managing Tourism Growth-Issues and applications" Island Press. Washington. U.S.A.
2. Boullón, R., Otero A. et al (1995)
"Estándares para las Actividades del Tiempo Libre" Secretaría de Investigación. Facultad de Turismo. Universidad Nacional del Comahue. 100 pp.
3. Forsyth, T. (1995)
"Business Attitudes to Sustainable Tourism: Self-Regulation in the UK Outgoing Tourism Industry" The Journal of Sustainable Tourism. Vol.3, Nro.4. England. pp. 210-231
4. Geisse, G (1993)
"10 Años de Debate Ambiental". CIPMA. Santiago de Chile. 228 pp.
5. González, Rodrigo (2001)
"Criterios para la determinación de Códigos de Conducta: Caso Area Hua Hum y Queñi. Cuenca Lacar. Provincia del Neuquén." Informe de Beca de Perfeccionamiento Graduado. Secretaría de Investigación. Facultad de Turismo. Universidad Nacional del Comahue. 91 pp.
6. Gunn, C. (1991)
"Sustainable Development: A Reachable Tourism Objective". Conference Proceedings Travel and Tourism Research Association-Canadá
7. Malloy, D. & Fennell, D. (1998)
"Ecotourism and ethics: Moral development and organizational cultures" Journal of Travel Research Vol. 36, Spring 1998, pp 47-56.
8. Otero, A. (1998)
"Desarrollo Turístico en Centros de Montaña de los Andes Patagónicos" Tesis de Doctorado. Facultad de Geografía. Universidad de La Habana. Cuba.
9. Todd, Susan & Peter Williams (1996)
"From white to green: A proposed Environmental Management System framework for ski areas" Journal of Sustainable Tourism. Vol.4 n° 3 pp. 147-173
10. Williams Peter & Gill Alison (1994)
"Managing growth in mountain communities" Tourism Management 15 (3)
11. Williams, Peter & Todd, Susan (1997)
"Towards an environmental management system for ski areas" Mountain Research and Development, Vol. 17, n° 1. pp. 75-90