

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

ANAIS BRASILEIROS DE ESTUDOS TURÍSTICOS
ABET

ISSN 2238-2925

ABET	Juiz de Fora	v.4	n.3	p. 1-96	Set./Dez. 2014
------	--------------	-----	-----	---------	----------------



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

Reitor

Prof. Dr. Júlio Maria Fonseca Chebli

Vice-Reitor

Prof. Dr. Marcos Vinício Chein Feres

Pró-Reitora Adjunta de Pesquisa

Prof. Dra. Marta Tavares d'Agosto

Pró Reitor de Graduação

Prof. Dr. Marcus Gomes Bastos

Diretor do Instituto de Ciências Humanas – ICH

Prof. Dr. Altemir José Gonçalves Barbosa

Vice - Diretor do Instituto de Ciências Humanas – ICH

Prof. Dr. Ricardo Tavares Zaidan

Coeditores da Revista ABET

Prof. Dr. Thiago Duarte Pimentel
Prof. Me. Edwaldo Sérgio dos Anjos Júnior

Editor de Política Editorial

Prof. Dr. Thiago Duarte Pimentel

Editor Científico

Prof. Me. Edwaldo Sérgio dos Anjos Júnior

Projeto Gráfico

Gabriel Schuery

Editoração

Nivea Maria Ferreira

Capa

Nivea Maria ferreira

Revisão de Português

Stefany Vieira

Anais Brasileiros de Estudos Turísticos / Universidade
Federal de Juiz de Fora. – v. 4, n. 3 (set./dez. 2014). –
Juiz de Fora : Universidade Federal de Juiz de
Fora, 2014 – . [on-line]
Quadrimestral
Disponível em: <<http://abet.ufjf.emnuvens.com.br/abet>>
ISSN 2238-2925

1. Turismo. 2. Pesquisa. 3. Conhecimento – Teoria.

Editores

Thiago Duarte Pimentel, Prof. Dr. – Universidade Federal de Juiz de Fora / UFJF (Brasil)
Edwaldo Sérgio dos Anjos Júnior, Prof. Me. – Universidade Federal de Juiz de Fora / UFJF (Brasil)

Conselho Editorial

Alexandre Panosso Neto, Prof. Dr. – Universidade de São Paulo / USP (Brasil)
Arturo Gomez Santamaria, Prof. Dr. – Universidad Autónoma de Sinaloa / UAS (México)
Carlos Manuel Martins da Costa, Prof. Dr. – Universidade de Aveiro / UA (Portugal)
Christianne Luce Gomes, Prof^a. Dr^a. – Universidade Federal de Minas Gerais / UFMG (Brasil)
Eduardo Yázigí, Prof. Dr. – Universidade de São Paulo / USP (Brasil)
Ivan Kozic, Prof. Dr. – Institut za Turizam / IT (Croácia)
José Manoel Gonçalves Gândara, Prof. Dr. – Universidade Federal do Paraná / UFPR (Brasil)
Lynn Minnaert, Prof^a. Dr^a. – University of Surrey (Inglaterra)
Natan Uriely, Prof. Dr. – Universidade Ben-Gurion de Negev (Israel)
Sérgio Rodrigues Leal, Prof. Dr. – Universidade Federal de Pernambuco / UFPE (Brasil)

Conselho Científico

Álvaro Banducci Junior, Prof. Dr. – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul / UFMS (Brasil)
Edegar Tomazzoni, Prof. Dr. – Universidade de São Paulo / USP (Brasil)
Ângela Cabral Flecha, Prof^a. - Universidade Federal de Ouro Preto / UFOP (Brasil)
Carlos Eduardo Silveira, Prof. Dr. - Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri / UFJVM (Brasil)
Euler David de Siqueira, Prof. Dr. - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro / UFRRJ (Brasil)
Helena Doris de Almeida Barbosa Quaresma, Prof^a. Dr^a – Universidade Federal do Pará / UFPA (Brasil)
Magnus Luiz Emmendorfer, Prof. Dr. - Universidade Federal de Viçosa / UFV (Brasil)
Michelle Helena Kovacs, Prof^a. Dr^a. - Universidade Federal de Pernambuco / UFPE (Brasil)

Sumário

Editorial	5
Artigos	
Matriz Científica en Turismo: Una Propuesta Integradora	9
Scientific Matrix of Tourism: An Integrative Proposal	
<i>Rossana Campodónico</i>	
<i>Luis Chalar</i>	
Análisis de la Política Pública Turística para la Transformación Productiva del Sector en Colombia 2004-2014	17
Analysis of Public Policy for Productive Transformation Tourism Sector in Colombia 2004-2014	
<i>Olga Restrepo Quintero</i>	
Turismo y Política en Clave de Historia Reciente: Elecciones y Plataformas Electorales de una Ciudad Turística	35
Tourism and Policy Key Recent History: Elections and Electoral Platforms of a Tourist City	
<i>Daniela Castellucci</i>	
El Relevamiento Turístico: de CICATUR a la Planificación Participativa	45
Tourist Survey: from CICATUR to participatory planning	
<i>Cristina Varisco</i>	
<i>Daniela Castellucci</i>	
<i>María Graciela González</i>	
<i>María Julia Muñoz</i>	
<i>Noelia Padilla</i>	
<i>Lucía Campoliete</i>	
<i>Graciela Benseny</i>	
Los Proyectos de Turismo de Cooperación Internacional: ¿Para qué y para quiénes?	55
International Cooperation (IC) Projects in Tourism: for what and for whom?	
<i>Lieve Coppin</i>	
<i>Samuel B. Morales Gaitán</i>	
El Diseño de las Áreas Protegidas y su Influencia en el Desarrollo de Actividades de Uso Público: Contexto latinoamericano y situación en Argentina	69
The design of protected areas and their influence on the development of public use activities: Latin American context and the Argentina situation	
<i>Juan Pablo Morea</i>	
Políticas Públicas para el Fortalecimiento de la Inversión Turística en un Destino Emergente: Península de Paraguaná en Venezuela	81
Public Policies to Strengthen the Tourism Investment in an Emerging Destination: the Paraguaná case in Venezuela	
<i>Gladys Reyes de V.</i>	
<i>Ana M. Vera U.</i>	
<i>Bilma López de T.</i>	
<i>Emily Chirinos</i>	
<i>Noel Lugo</i>	
Resenha	
Gestão Pública do Turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações	93
Por <i>Fabiola Cristina Costa de Carvalho</i>	

Editorial

Caros leitores, amigos e colaboradores

Mais uma vez, é com satisfação que vos dirigimos para apresentar a terceira edição da Anais Brasileiros de Estudos Turísticos - ABET, referente ao período de setembro a dezembro de 2014. Nesta edição especial, tivemos a honra de contar com a colaboração de artigos científicos de diversas partes do Continente Sul Americano, que foram originalmente apresentados no VI Congresso Latino Americano de Investigação Turística – CLAIT, sediado na Universidad Nacional del Comahue, em Neuquén (Argentina), entre os dias 25, 26 e 27 de setembro último.

Com o intuito de contribuir para o fortalecimento da comunidade científica acadêmica de turismo, visamos aqui operacionalizar uma das propostas debatidas na Reunião Geral dos Editores de Revistas Científicas de Turismo do referido evento, que é aproximação dos periódicos científicos entre si e em relação aos eventos científicos da área a fim de melhorar a difusão e potencializar visibilidade e impacto das publicações relevantes na área. Neste sentido, seguindo a organização do evento, realizamos um *fast track* direcionado a uma amostra de artigos considerados mais relevantes, seja por sua originalidade e propositividade para avanços na área, seja pela revisão, ampliação e resgate de temas clássicos ou mesmo os de maior atualidade.

Assim, cumprimos nesta edição um duplo propósito: de um lado, trazer à baila contribuições atuais e relevantes, discutidas em um dos fóruns mais representativos da comunidade acadêmica de turismo na América Latina; e, de outro, promovemos a aproximação e fortalecimento dos eventos científicos assim como dos periódicos, ambos canais indispensáveis para a produção, circulação e acesso ao conhecimento científico em turismo.

Abrindo esta edição temos o artigo de dois catedráticos da Universidad de la República (Uruguai), Rossana Campodónico e Luis Chalar, que assumem a autoria do texto *Matriz Científica em Turismo: uma proposta integradora*, no qual abordam o tema da epistemologia do turismo. Partindo de uma perspectiva construtivista da sociologia do conhecimento, baseada no clássico texto de Berger e Luckmann (*A Construção Social da Realidade*), os autores erigem uma proposta original e relativamente autônoma, derivada de uma série de estudos acumulados pelos mesmos, denominada Matriz Científica de Turismo (MCT). Tal matriz, segundo os autores, resulta de uma série de unidades de análise, as quais derivam de um conhecimento comum já existente no turismo, como os atores que desempenham ações e relações no sistema turístico, mas onde tentam relacioná-lo com categorias teóricas – tempo, espaço, motivações e atividades – produzindo assim um modelo teórico supostamente

integrador e ao mesmo tempo analítico, podendo servir de guia para aplicação empírica. Se, por um lado, o estudo tem o grande mérito de dedicar atenção a um tema muito caro porém subdesenvolvido no turismo, o da epistemologia, e além disso, destilar avanços e proposições próprias; por outro, talvez ainda careça se revisar elementos subjacentes a sua construção – como o diálogo com o indutivismo – a fim de evitar uma possível acumulação e justaposição de elementos cuja integração e substrato ainda são requeridos. No entanto, o convite à adesão de estudiosos para a realização de investigações empírica poderia ajudar a avançar esta discussão.

Da Colômbia – Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca – vem a segunda contribuição desta revista, de autoria de Olga Restrepo Quintero, com o artigo intitulado *Análise de Políticas Públicas para a Transformação Produtiva do Setor de Turismo na Colômbia, 2004-2014*. Partindo do contexto recente de abertura econômica naquele país, o texto analisa como o turismo se apresentou, nos últimos 10 anos, como uma política econômica de “transformação produtiva”, com a intenção de tornar o país mais competitivo neste setor e consequentemente aumentar a pauta de exportações como um todo. Através de uma análise qualitativa de documentos de diversas fontes governamentais e não governamentais, nacionais e estrangeiras, a autora identifica como um dos principais avanços: com o crescimento do volume do fluxo turístico no período tendo quase triplicado, a arrecadação de divisas, ligeiramente mais do que duplicado e a Colômbia obtendo um *market share* da ordem média anual de 8,4% em relação ao fluxo turístico internacional da América do Sul. Porém, há que se considerar, que em números absolutos, o volume de fluxo turístico no país ainda é da ordem de 3,5 milhões de turistas anuais, o investimento das empresas em turismo é baixo, o emprego no setor aumentou apenas marginalmente e a posição competitiva do país decaiu em todos os anos analisados. Assim, os resultados talvez possam sugerir antes do que um forte avanço orquestrado por políticas governamentais, um avanço mais “espontâneo” aproveitado seletivamente por atores isolados. No entanto, estudos de avaliação de políticas que visem a verificar as reais conexões entre cada um dos investimentos poderiam vir a complementar essa lacuna.

Daniela Castellucci, investigadora da Universidade de Mar del Plata (Argentina), é a autora do terceiro artigo desta edição. Com base em uma perspectiva analítica historiográfica, *Turismo y Política en Clave de Historia Reciente. Elecciones y Plataformas Electorales de una Ciudad Turística* descreve o processo eleitoral para prefeito na cidade de General Pueyrredon (Buenos Aires, Argentina). A autora identifica que, por se tratar de uma cidade turística, a incorporação do tema turismo nas plataformas políticas se torna também objeto de disputa onde se tentam apresentar como projetos factíveis. Todavia, os conteúdos programáticos dedicados aos temas de desenvolvimento econômico, dentro dele o turismo, foram marginalmente

menos extensos do que os das problemáticas urbano-ambientais. Ademais, a noção de turismo praticada pelos partidos políticos, indistintamente, da esquerda à direita, estava ligada à concepção de turismo como indústria. O artigo tem o mérito de conjugar uma análise histórica com o estudo dos partidos políticos, temas pouco comuns no estudo do turismo. Porém, para além da descrição histórica, estudos dessa natureza poderiam ser complementados com fontes de dados primários, seja com resgates de evidências de história oral, seja com entrevistas ou outros dados, a fim de ampliar e aprofundar a representação do caso.

O quarto artigo, *El Relevamiento Turístico: De CICATUR a la Planificación Participativa*, dos autores Cristina Varisco, Daniela Castellucci, María Graciela González, María Julia Muñoz, Noelia Padilla, Lucía Campoliet e Graciela Benseny, da Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina, faz uma ampla revisão sobre o tema das técnicas de levantamento turístico, apresentando ao final uma proposta própria de técnica, para a qual se toma com o estudo de caso ilustrativo a identificação dos recursos culturais e naturais de Santa Clara del Mar (Argentina), definindo uma forma de pesquisa e consenso com a população local. O levantamento da oferta turística é uma técnica tradicional para a identificação dos recursos existentes no destino e levantamento de informação que podem ser utilizados turisticamente. A literatura analisada conta com referências desde as primeiras propostas do Centro de Pesquisa e Treinamento Turismo (CICATUR), consideradas mais tecnicistas, até às mais recentes e participativas, culminando com metodologia própria que propõe uma síntese de categorias a serem consideradas: a) atratividade, originalidade, autenticidade, diversidade, grau de preservação, inclusão e complementaridade das atrações; b) capacidade: tipo de atividade possível realização, capacidade, serviços e equipamentos turísticos; c) acessibilidade: temporais, física e administrativa. A aplicação empírica da proposta é ilustrada através de oficinas que foram realizadas com atores locais no âmbito de um programa de extensão.

O quinto artigo, de Lieve Coppin e Samuel Gaitán, *Los proyectos de turismo de cooperación internacional: ¿Para qué y para quiénes?* toma o contexto do Peru, nos últimos 20 anos, para discutir o tema de cooperação internacional em matéria de turismo, analisando as experiências deste país na implementação desses projetos. Com base numa revisão teórica sobre cooperação internacional, informada por um *background* na sociologia do turismo, com destaque para a original discussão da teoria do ator rede (ANT) no turismo, o texto se debruça sobre os marcos históricos que marcaram a institucionalização do turismo; as experiências dos atores envolvidos em sua gestão e execução, e os problemas de estrutura de tais projetos. Ancorado na metodologia qualitativa, aliada à opinião de especialistas e na própria experiência dos pesquisadores como consultores nesta matéria, os autores evidenciam que, em relação à outras áreas, o turismo nunca foi uma área

prioritária para a cooperação internacional no Peru, e quiçá na América Latina, a despeito de uma grande presença de projetos naquele país, dado que o investimento financeiro é insignificante e contrastante ao discurso político atual. Assim, o que se verifica é a lacuna entre a formulação e a implementação de tais projetos de desenvolvimento, financiamento, opacidade e má gestão de conhecimento e baixa autocrítica. O artigo tem o mérito de verificar uma discussão latente e pouca abordada que, via de regra, se baseia no senso comum de que os projetos de cooperação internacional, por definição, já trariam ganhos para as regiões envolvidas. Mais do que desmistificar essa visão ingênua, os autores lançam luzes e questionamentos para futuros estudos, sobre a real contribuição do investimento externo em projetos de turismo, sua operacionalidade, continuidade e eficácia, sugerindo que sem a contrapartida de um envolvimento interno não há “decolagem” do desenvolvimento turístico regional ou nacional, muito menos sem a real (diferentemente do que é tão propalado politicamente) parcela de investimentos nesta área.

Juan Pablo Morea, da Universidade de Mar del Plata, Argentina, assina o sexto artigo desta edição, intitulado *El Diseño de las Áreas Protegidas y su Influencia en el Desarrollo de Actividades de Uso Público: contexto latinoamericano y situación en Argentina*, em que se dedica a fazer uma revisão teórica, analítica e crítica, acerca das teorias de áreas protegidas (AP). O autor apresenta com maestria o debate na literatura existente entre a tradicional teoria da biogeografia de MacArthur e Wilson, que estabeleceu os primeiros fundamentos e as novas discussões sobre este tema. Questionando certos princípios básicos como o ideal de um tamanho da reserva depende da área precisa conservar as espécies e maior parte do AP têm formas irregulares; o artigo em questão analisa as diferentes perspectivas e teorias sobre o assunto, bem como as dificuldades encontradas na controversa tarefa de determinar o tamanho e design de AP's, de acordo com as diferentes abordagens existentes, e conseqüentemente seus impactos na sua implementação. Com ilustrações empíricas derivadas do contexto argentino, o autor descreve o planejamento e desenvolvimento de atividades de uso público, apontando um diagnóstico no qual indica que não há critério unificador em relação à escolha do tamanho e design de áreas protegidas; principalmente quando estes estão associados com o conflito de usos e interesses e deficiências nos níveis legais e institucionais. Isto não só afeta as atividades de manejo e conservação de PA, mas muitas vezes ocorre que as atividades de uso público são implementadas de forma inadequada.

A sétima contribuição deste número vem da Venezuela, com o artigo *Políticas Públicas para el Fortalecimiento de la Inversión Turística en un Destino Emergente: península de Paraguaná en Venezuela*, de autoria coletiva dos investigadores Gladys del Valle Reyes de Velasco, Ana M. Vera, Bilma López, Emily Chirinos e Noel Lugo, todos de la Universidad del Zulia, en Venezuela.

O texto aborda as políticas de investimentos públicos deste destino emergente no território venezuelano. Tomando como caso empírico a península de Paraguaná, que é uma das regiões mais dinâmicas e de maior investimentos em termos de projetos turísticos no país, os autores apresentam os resultados de investigação de mais de quatro anos, por meio da qual identificam, a partir de uma abordagem metodológica qualitativa, a dinâmica econômica recente na região (remoção de tarifas de importação, isenção de IVA, a eliminação de impostos sobre as importações de bens necessários para fornecimento de turismo ou serviços comerciais conexas e 100% de isenção de imposto de renda para novos investimentos) estimulada por políticas públicas cujo foco reside na tentativa de estímulo ao investimento econômico no turismo. Os autores concluem assinalando que o governo nacional considerou o turismo como uma atividade econômica de interesse nacional e prioridade de utilidade pública para a estratégia de diversificação e desenvolvimento sustentável do país criando a zona livre Paraguaná. Contudo, a despeito do avanço econômico liberal, em remover taxaões e estimular o investimento privado, que passou a vir de diferentes fundos financeiros internacionais, estudos complementares precisam indicar em que medida esta política tem beneficiado a sociedade local ou aos investidores internacionais.

Por fim, a resenha elaborada pela doutoranda em Ciencias Sociales, da Universidad Autónoma de Sinaloa (México), Fabíola Cristina Costa de Carvalho, encerra esta edição e o ano de 2014. O texto apresenta a coletânea organizada pelos professores e pesquisadores Thiago Duarte Pimentel (UFJF), Magnus Luiz Emmendoerfer (UFV) e Edegar Luis Tomazzonni (USP), intitulada *Gestão Pública do Turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações*. Ao apresentar o livro, a comentadora pondera que os resultados dos estudos apresentados demonstram uma retomada promissora nos estudos do campo das políticas públicas em turismo. Carvalho convida com os organizadores ao considerar que os desafios que estão impostos para que o Brasil alcance o almejado desenvolvimento turístico sustentável já aparecem nos discursos políticos há décadas. Ainda pondera que o livro se destaca pela forma como os trabalhos se comunicam e complementam o esboço de um quadro analítico abrangente sobre a gestão pública do turismo no Brasil recente. Conforme o argumento tomado da ciência política que conforma seguidamente os capítulos ressalta-se que as decisões políticas são consequência de um contexto nacional e internacional específico. Assim, a autora sugere que em revisões futuras da obra seja incorporado um detalhamento do cenário político, econômico e social em que ocorreu o *policy making* e a implementação das políticas como um elemento enriquecedor das análises bem sucedidas empreendidas nesta obra. Por fim sopesa que algumas regiões ficaram ausentes na obra, sugerindo então que questões como: a situação desses estados

em relação às políticas nacionais de turismo ao longo do tempo; a dos resultados por eles alcançados do ponto de vista político-administrativo ou político-institucional; e a caracterização dos atores envolvidos na atividade turística nestes locais; questões estas que contribuirão para que tem um volume próximo desta obra possa incorporar e ampliar os estudos sobre o desenvolvimento turístico do Brasil, bem como fornecer conhecimentos e ferramentas para a sua intervenção e colocação em prática na realidade.

Assim, encerrando mais um número e um ano bem sucedido de Anais Brasileiros de Estudos Turísticos – ABET é que lhes desejamos uma ótima leitura e lhes ensejamos o convite a contribuir para fazer parte desta iniciativa exitosa, através de suas leituras, textos, avaliações e sugestões!

Thiago Duarte Pimentel
Coeditor

MATRIZ CIENTÍFICA EN TURISMO: UNA PROPUESTA INTEGRADORA*

Rossana Campodónico**

Luis Chalar***

Resumen:

Ante un fenómeno complejo como es el turismo, surge la necesidad de abordar las interrogantes y problemáticas de forma transversal, integradora y dinámica. Por ello, se asumió al turismo bajo una posición teórica constructivista y surgió como interrogante: ¿cómo se construye la realidad turística? Para abordarla se confeccionó una propuesta de Matriz Científica del Turismo (MCT) resultado de la interacción de una abstracción conceptual denominada “Campo de Análisis T.E.M.A” con una serie de Unidades de Análisis, que en este caso correspondió a dimensiones de actores vinculados con las actividades turísticas (turista, comunidad, empresarios, trabajadores y gobierno). Si bien el conjunto de los sectores de encuentro dentro de la MCT atienden a la interrogante abordada, lo importante es que generan nuevos insumos para enunciar, confrontar y continuar analizando algunas de las principales características de la construcción social del turismo. Por otra parte, se plantea la ampliación del conocimiento y utilización de dicha MCT, para conformar una posición metodológica-epistemológica sobre el conocimiento del fenómeno en un sentido más amplio. La metodología se basó en la revisión bibliográfica lo cual permitió la adopción de parte de las consideraciones realizadas por diversos autores (Morín, Berger y Luckmann, entre otros), como así también la interpretación propia sobre determinados conceptos.

PALABRAS CLAVE: Epistemología. Metodología. Conocimiento Turístico. Matriz Científica del Turismo.

SCIENTIFIC MATRIX OF TOURISM: AN INTEGRATIVE PROPOSAL

Abstract:

From the complex phenomena of tourism, there arises the need to address underlying issues and challenges using a transversal, integrated and dynamic approach. In order to achieve this, we looked at tourism from a theoretical, constructive perspective and the following question arose: “how the touristic reality is constructed?” In order to frame the question we assembled a scientific matrix of tourism (MCT) which resulted from the interactions of an abstract concept called “Realm of Analysis T.E.M.A.” using a series of Analytical Units, which in this case corresponded to dimensional factors connected to touristic activities. (e.g.: tourist, community, businessmen, workers, and the government). While all sectors meeting within the MCT cater to the proposed question, it is important to generate new inputs to state, confront and continue to analyze some of the main features of the social construction of tourism. Moreover, the expansion of knowledge and use of the MCT is proposed to form an epistemological - methodological position on understanding the phenomenon in a broader sense. This methodology was based on a literature review which allowed us to adopt considerations made by several authors (Morin, Berger and Luckmann, etc.) in addition to our own interpretation on certain concepts.

KEYWORDS: Epistemology. Methodology. Tourism Knowledge. Scientific Matrix of Tourism.

MATRIZ CIENTÍFICA DO TURISMO: UMA PROPOSTA INTEGRADORA

Resumo:

Frente a um fenômeno complexo como é o turismo, surge a necessidade de abordar as questões e problemáticas de forma transversal, integradora e dinâmica. Por isso o turismo foi assumido sob uma posição teórica construtivista e surgiu como questão: como se constrói a realidade turística? Para abrange-la foi confeccionada uma proposta de Matriz Científica de Turismo (MCT) resultado da interação de uma abstração conceitual denominada “Campo de Análise T.E.M.A” com uma série de Unidades de Análise, que no caso correspondeu a dimensões de atores vinculados com às atividades turísticas (turista, comunidade, empresários, trabalhadores e governo). Embora o conjunto dos setores de encontro dentro da MCT atendem a questão abordada, o importante é que gerem novos insumos para enunciar, confrontar e continuar analisando algumas das principais características da construção social do turismo.

* Una versión preliminar de este artículo fue presentado en el VI Congreso Latinoamericano de Investigación Turística, en Neuquén, Argentina en setiembre de 2014.

** Licenciada en Historia. Directora del Área de Estudios Turísticos FHCE y Responsable Académica del Departamento de Turismo Historia y Comunicación CENUR Noroeste, Universidad de la República, Uruguay. E-mail: campodon@gmail.com.

*** Licenciado en Turismo. Docente del Área de Estudios Turísticos FHCE y CENUR, CENUR Noroeste, Universidad de la República, Uruguay. E-mail: chalarluis@gmail.com.

Outra se apresenta a ampliação do conhecimento e utilização dessa MCT, para conformar uma posição metodológica-epistemológica sob o conhecimento do fenômeno num sentido mais amplo. A metodologia baseou-se na revisão bibliográfica que permitiu a adoção de algumas das considerações realizadas por diversos autores (Morín, Berger e Luckmann, entre otros), assim como também permitiu a interpretação própria em quanto a determinados conceitos.

PALAVRAS-CHAVE: Epistemologia. Metodologia. Conhecimento turístico. Matriz Científica do Turismo.

1. INTRODUÇÃO

Trabajos académicos referidos a la epistemología suelen tener como denominador común el reclamo urgente de mayores esfuerzos que contribuyan a la científicidad de las investigaciones en turismo. Fenómeno que resulta ser complejo, integral y multidimensional, resultado de la interrelación de múltiples actores, de distintos contextos espacio-temporales, así como impulsos y niveles de actividad, lo que lo hacen difícil de aprehender.

Es por esta razón que en este artículo se adopta una posición teórica constructivista, intentando dar cuenta de cómo se construye la realidad turística mediante un planteo teórico metodológico que pone énfasis en abordar las interrogantes y problemáticas de forma transversal, integradora y dinámica.

La metodología se basa en la revisión bibliográfica lo cual permitió adoptar parte de las consideraciones realizadas por diversos autores (Morín, Berger, Luckmann, entre otros) así como la recopilación y reelaboración de trabajos propios donde se ha abordado y puesto en práctica la propuesta conceptual.

Se asume que si la realidad de la vida cotidiana es construida socialmente, lo mismo ocurre con su contracara, es decir, con el turismo. Esto tiene una significación en el “mundo coherente”, o sea, en las modalidades y actividades que el individuo puede realizar en su tiempo de no trabajo, tiempo de recreación y ocio, en un espacio geográfico distinto al habitual y, que además, tiene un valor simbólico a nivel de representación en el mundo subjetivo conformando el imaginario turístico (CAMPODÓNICO; CHALAR, 2013b).

Para dar cuenta de la realidad, el conocimiento suele representarse mediante diferentes formas gráficas (modelos, mapas, esquemas, etc.), ordenando los datos de manera visible, estructurada y entendible obteniendo así capacidades para resumir aspectos complejos surgidos de los componentes y los contextos del objeto de estudio. Dentro de esas formas de representaciones, la matriz reúne una serie de características que la convierten en herramienta apropiada para abordar el turismo desde el paradigma de la complejidad.

Por lo que se propone una forma de construir dicha matriz, recurriendo a la utilización de una abstracción

conceptual de diversas definiciones sobre turismo que permitió identificar cuatro categorías que inevitablemente dan forma y configuran al turismo a la vez que son el marco y la forma que contribuyen a su construcción y son relevantes en la asignación de significados: Tiempo, Espacio, Motivaciones y Actividades, las cuales se agruparon bajo la denominación de “campo de análisis T.E.M.A” (CAMPODÓNICO; CHALAR, 2011).

De la confluencia de dicho campo de análisis T.E.M.A con una serie de unidades de análisis referidas a distintos colectivos de individuos en diferentes niveles de manifestaciones (turista, comunidad, empresarios, trabajadores y gobierno) se conforma una propuesta de matriz científica que da cuenta de relaciones y vínculos existentes. Este encuentro en especial, permite realizar una aproximación tendiente a enunciar, confrontar y analizar las principales características de cómo se manifiesta la construcción social del turismo, la cual se denominará “realidad turística”.

El fin último es, entonces, presentar el conocimiento y utilización de dicho campo para continuar profundizando en su implementación y de esta manera consolidar una posición metodológica-epistemológica en turismo.

2. MARCO CONCEPTUAL

El constructivismo social propuesto por Berger y Luckmann (2006) trata de demostrar que toda la realidad social no es otra cosa que una construcción de la misma sociedad, en la cuales los individuos y los grupos participan en la creación de esa percepción social. Entonces, comprender esa realidad implica abordar la forma como son creados e institucionalizados los fenómenos sociales.

Realidad y conocimiento se encuentran así íntimamente relacionados a partir del proceso en que un cuerpo de conocimiento sobre un fenómeno determinado queda establecido socialmente como realidad según lo expresado por Berger y Luckmann;

[...] la realidad logra su establecimiento en la sociedad y en los individuos, como una consecuencia de un proceso dialéctico entre un elemento “objetivo” que incluye a las relaciones sociales, los hábitos tipificados y un elemento “subjetivo” que integra las interpretaciones simbólicas, la internalización de roles y la formación de identidades individuales; para ellas, lo que interesa es explicar la forma en que la realidad toma forma en y para el individuo, a través del conocimiento (apud GONZÁLEZ DAMIÁN 2007, p. 32).

De acuerdo a lo sostenido por Berger y Luckmann: “La vida cotidiana se presenta como una realidad interpretada por los hombres y que para ellos tiene el significado subjetivo de un mundo coherente.” (2006, p. 34). Sobre esta base, Manuel Canales sostiene que: “Lo cotidiano resulta de un

modo de ver la realidad, o lo que es lo mismo, de un modo en que la subjetividad participa de las representaciones sociales.” (1999, p. 11-12 apud CUCURELLA, 1999).

Siguiendo la línea argumental de Berger y Luckmann, la vida cotidiana emerge del conjunto de interacciones subjetivas sujeto-sujeto, sujeto-objeto, donde la subjetividad adquiere un significado propio y se transforma en una realidad independiente a través de la acción. Por lo tanto, la actividad humana transforma el mundo de interpretaciones subjetivas en una realidad objetiva y coherente. En la realidad social construida, la cotidianidad tiene manifiestamente un papel primario porque mediante ella se crea e instituye la aceptación de un conjunto de comportamientos basados en hábitos, rutinas y normas pero también de emociones y percepciones por parte de los diferentes sectores constitutivos de la trama social.

De esta manera, la realidad se internaliza originariamente por un proceso social, así también se mantiene en la conciencia por procesos sociales, se reafirma continuamente en la interacción del individuo con los demás. La vida cotidiana, como un proceso dinámico, surge de las interacciones del sujeto con los demás sujetos pero también con el objeto, donde toman un significado y se manifiestan mediante actividades. Por lo tanto, esta realidad interpretada es lo conocido, lo habitual para el individuo y sólo surge de las relaciones de esas subjetividades sobre el mundo.

Tomando en consideración lo planteado por Knafou y Stock quienes sostienen que “[...] el turismo es un sistema de actores, de prácticas y de espacios que participan de la “recreación” de los individuos por el desplazamiento y el habitar temporal fuera de los lugares de lo cotidiano” (2003, p. 931 apud HIERNAUX, 2008, p. 177) se entiende que la realidad turística está establecida en la sociedad actual y en los individuos mediante el sistema de relaciones que se dan en los distintos escenarios turísticos. Así también se plantea que la contracara de esa vida cotidiana, es el turismo, que tiene una significación en el “mundo coherente”, es decir, en las modalidades y actividades que el individuo realiza en su tiempo de no trabajo, tiempo de recreación y ocio, en un espacio geográfico distinto al habitual y que, además, tiene un valor simbólico a nivel de representación en el mundo subjetivo conformando el imaginario turístico. (CAMPODÓNICO; CHALAR, 2013b).

Esta posición permite afirmar que el turismo se presenta como una realidad turística interpretada por los individuos. Esto tiene como sustento que la realidad tiene múltiples dimensiones que son construidas socialmente, por lo tanto, la realidad turística se define “[...] como aquella que acontece en espacios y en tiempos no cotidianos debido a motivaciones múltiples propias de cada individuo (turista) y que se pone en evidencia mediante actividades no cotidianas que buscan dar satisfacción a las motivaciones originales del viaje”. (CAMPODÓNICO; CHALAR, 2013b, p. 50).

De esta manera, la realidad turística es considerada en su relación dialógica con la cotidiana puesto que es en determinados espacios no cotidianos donde el individuo

desarrollará la realidad turística y mediante las actividades que realiza – ya sean estas individuales o grupales – el turismo se pone en práctica y se organiza aceptando los cambios en esa trayectoria. Si bien tiene un carácter menor en lo temporal que la realidad cotidiana, su valor simbólico es significativo.

Se considera que el turismo es un campo disciplinario que se define en primera instancia como “el desplazamiento de individuos a espacios geográficos distintos del habitual durante su tiempo no cotidiano impulsados por determinadas motivaciones que serán puestas de manifiesto mediante las actividades turísticas” (CAMPODÓNICO; CHALAR, 2013b, p. 52).

La realidad cotidiana se estructura sobre la base de procesos de institucionalización de los hábitos, las rutinas y las normas así como de la aceptación de los roles prescritos y predeterminados. De igual manera, en la realidad turística cada uno de los actores asume su rol (turista, anfitrión, empresario, político, entre otros), se establecen las reglas de sociales de la práctica turística las cuales van aceptando los cambios en el devenir de la historia.

3. MATRIZ CIENTÍFICA EN TURISMO

La MCT es una herramienta que estructura el análisis en turismo mediante la intersección del “Campo de Análisis T.E.M.A” con una serie de “Unidades de Análisis”. La misma puede asistir en el desarrollo de aspectos teóricos metodológicos de las investigaciones del turismo mediante el encuentro entre los mencionados componentes al dar cuenta de relaciones y vínculos existentes y, por ello, resulta adecuada para realizar una aproximación tendiente a enunciar, confrontar y analizar las principales características de cómo se produce la construcción social del turismo, o, de “la realidad turística”.

En trabajos anteriores, se han definido cuatro ejes denominamos así por ser componentes centrales que atraviesan al fenómeno turístico y en torno a la cual giran los demás elementos, a la vez, que son el marco y la forma que contribuyen a su construcción: Tiempo, Espacio, Motivaciones y Actividades. Estas categorías son reconocidas como variables en diferentes disciplinas por el hecho de asumir distintas cualidades y/o valores y se agrupan aquí bajo la denominación de “Campo de Análisis T.E.M.A” (CAMPODÓNICO; CHALAR, 2011).

Tabla 01: Variables.

Variables (T.E.M.A)			
Componentes de situación		Componentes de acción	
Tiempo ¿Cuándo?	Espacio ¿Dónde?	Motivaciones ¿Por qué?	Actividades ¿Cómo?

Fuente: Reelaborado en base Campodónico e Chalar (2013; 2012).

Dichas cuatro variables, por su grado de abstracción, presentan una complejidad elevada al ser intersectadas por las distintas dimensiones sobre las cuales resulta posible y deseable continuar indagando; y, en segundo término, brinda la posibilidad de estructurar en torno a ella diversas investigaciones. Esto es lo que le da flexibilidad a la matriz adecuándose a las necesidades de conocimiento que los análisis de casos requieran.

Si diferentes dimensiones conviven en un mismo colectivo posible – para comprenderlas en profundidad – resulta necesario situarlas y/o definir las. Una dimensión de la variable es un aspecto parcial de la misma relativamente independiente de otros aspectos y que, en conjunto, constituyen su sentido total (SAMAJA, 1996). Solo con el ánimo de ejemplificar – y sin pretender agotar las numerosas posibilidades – se pueden apreciar el abanico de dimensiones dables;

- **Tiempo:** antes, durante, después; períodos de tiempo; corto, mediano y largo plazo; etc.
- **Espacio:** emisor, tránsito, receptor; local, nacional, regional, internacional; etc.
- **Motivaciones:** psicológicas y fisiológicas; racionales o emocionales; etc.
- **Actividades:** contemplativas o activas; educativas o recreativas; etc.

La “Unidad de Análisis” hace referencia a los estos elementos sobre los cuales se estudia el comportamiento de las variables. Deben ser individualizable, a la vez que, debe ser parte de un todo general o universo (compuesto por otras unidades de su misma categoría). En este caso, se abordarán colectivos que conforman grupos de actores, entendidos como todas aquellas personas que tienen una vinculación directa o indirecta con las actividades turísticas. Se realiza la selección de cinco agrupamientos en el entendido que son estos quienes interpretan la realidad turística y que abarcan el espectro más amplio del fenómeno turístico: el turista, la comunidad, los trabajadores, los empresarios y el gobierno (central y local). Entonces, la MCT es el resultado de una intersección donde las columnas representan las variables sugeridas (T.E.M.A), las cuales encierran una pregunta que contribuye a definir parte del problema, mientras que las unidades de análisis se ubican en la dirección de las filas.

Matriz Científica del Turismo = Variables TEMA Ω Unidades de Análisis

La mencionada matriz permite diferentes niveles de análisis:

1. **Categorías:** estas son diferentes posiciones o alternativas que presenta la variable y que se expresan siempre cualitativamente.
2. **Líneas de categorías:** representación de una fila o de una columna completa.
3. **Sistema de categorías:** un análisis relacionado de dos o más líneas (filas o columnas) de la matriz.

Tabla 02: Matriz Científica del Turismo.

Unidad de análisis	Variables (T.E.M.A)			
	Componentes de situación		Componentes de acción	
Actor ¿Quién?	Tiempo ¿Cuándo?	Espacio ¿Dónde?	Motivaciones ¿Por qué?	Actividades ¿Cómo?
Turista				
Empresarios				
Gobierno				
Trabajadores				
Comunidad local				

Fuente: Reelaborado en base Campodónico e Chalar (2013b; 2012).

En este punto es más importante destacar la estructura que el hecho de sugerir contenidos para cada una de las intersecciones. La fortaleza del instrumento es, justamente, la posibilidad de ser utilizado por los investigadores de manera flexible dependiendo de los casos de análisis a pesar de tener una forma semi estructurada como lo es la MCT propuesta.

Si bien más adelante se completa la tabla para dar cuenta de la construcción social del turismo, esta no es una versión acabada sino que es pasible de que se introduzcan nuevos componentes. Es tan sólo la forma primaria de utilizarlo por los autores. Quizás la forma más gráfica y actual de compararlo es con el sistema de ventanas que proponen los sistemas operativos, donde ese punto de encuentro se puede ampliarlo una y otra vez. El siguiente ejemplo trata de dar cuenta de lo mencionado anteriormente y se plantea que existen mucho más que las 9 líneas (entre filas y columnas) y los 20 espacios presentados en un comienzo.

Tabla 03: Matriz de construcción del espacio.

	Tiempo		
	Antes	Durante	Después
Turista	Desconoce	Conoce	Recuerda/ Olvida
	Conoce	Desconoce/ Reconoce	Recuerda/ Olvida

Fuente: Elaboración propia en base a Campodónico e Chalar (2011).

Esta tabla incursiona en otras dimensiones de la variable tiempo; antes, durante y después del viaje (meta turista, turista y post turista) y muestran nuevamente de la complejidad del fenómeno; un conocimiento/desconocimiento fruto de la elección de un nuevo destino o del hecho de volver a lugares ya visitados o de la información recibida, forman parte de ese antes de partir. Durante el viaje nuevos elementos surgen como, por ejemplo, el reconocimiento para quienes ya estuvieron allí con los aspectos positivos y negativos que ello conlleva. Un grado mayor de problematización lo brinda el "Después" con su mezcla de recuerdo y olvido de lo vivido durante el viaje y por el hecho que esta etapa configura el "Antes" de un nuevo viaje de mismo individuo y/ o de otros, donde los recuerdos y olvidos dan forma al conocimiento sobre determinado destino.

Luego de realizada esta aclaración, se presenta una esbozo que intenta dar cuenta del funcionamiento de la MCT en cuanto a organizar y presentar la información existente. La utilización de este instrumento permitirá poner en evidencia las diferentes dimensiones de análisis así como el desequilibrio en cuanto tratamientos de temas, pudiéndose evidenciar áreas con muy poco trabajo de investigación.

Tabla 04: Matriz Científica del Turismo en la construcción social.

Unidad de análisis	Variables (T.E.M.A)			
	Componentes de situación		Componentes de acción	
Actor ¿Quién?	Tiempo ¿Cuándo?	Espacio ¿Dónde?	Motivaciones ¿Por qué?	Actividades ¿Cómo?
Turista	No cotidiano	No cotidiano	Múltiples	Consumo, Satisfacción a las motivaciones, Descanso, Diversión
Empresarios	Cotidiano	Cotidiano/ No cotidiano (inversores)	Negocio / Ganancia	Inversión para Desarrollo de productos y servicios Ejecución Planificación, articulación con el sistema político
Gobierno	Cotidiano	Cotidiano	Política económica Política Social Política turística	Planificación Regulación Control Ejecución Articula con privados
Trabajadores	Cotidiano	Cotidiano/ No cotidiano (migrante temporal)	Empleo / Ganancia	Desarrollo de Productos y servicios Mano de obra
Comunidad local	Comunidad local	Cotidiano	Negocio Trabajo Ingresos indirectos Valor simbólico Rescate de identidad	Anfitrión Proveedor Actividad de recreación residual.

Fuente: Reelaborado en base Campodónico e Chalar (2012; 2013b, p. 58).

En esta instancia, se aborda el análisis de las columnas por pares dado el alto nivel de relación existente entre tiempo/espacio y entre motivaciones/actividades.

Tanto el tiempo como el espacio son construcciones sociales que tienen incorporada como tal los contextos interrelacionales y deben ser entendidos, analizados y

comprendidos dentro de las tramas y dinámicas donde se manifiestan. Dependen y configuran los contextos de los actores, por lo cual en esta matriz sólo se toma como indicadores las categorías cotidiano/ no cotidiano.

Son los componentes situacionales dentro de la construcción de la realidad turística, aportando sus coordenadas espacio-temporales y conformando la base histórica y física del proceso. El estudio del tiempo trata de responder a la pregunta “¿cuándo?” mientras que, por su parte, el eje espacio trata de responder “¿dónde?”.

La conformación del espacio y el devenir del tiempo son elementos centrales para la interacción social. La construcción del lugar se realiza a través de las interacciones directas, “cara a cara” entre los actores sociales implicados quienes, necesariamente, han de coincidir a la vez en unos espacios físicos concretos.

En la mayoría de las dimensiones de actores, el tiempo forma parte de su realidad cotidiana con la excepción del turista, principal actor en el proceso de construcción de la realidad turística. La estructura temporal le proporciona al individuo un sentido relacional y de historicidad con el mundo cotidiano y en el no cotidiano.

En la realidad turística, el tiempo se puede apreciar en distintos niveles ya que dependerá del objeto en sí (historia y grados de desarrollo del destino, lugar, zona, región, país) y su trayectoria en el devenir histórico. A la vez que, desde la perspectiva del sujeto (turista/ otros actores) donde la valoración del tiempo es distinta y nunca presenta una percepción unívoca.

El espacio tiene como principal característica ser multidimensional, razón por la cual se habla de “espacios”. Es la máxima expresión de la ambivalencia de lo cotidiano / no cotidiano, pues representa lo primero para los anfitriones/ comunidad que recibe a los turistas y donde tienen cabida los que ofrecen bienes y servicios. Pero al mismo tiempo es el lugar *no cotidiano* que el turista ha elegido para sus vacaciones, representando lo diferente, lo distinto a su espacio habitual.

Se produce así una resignificación de los espacios geográficos que devienen en escenarios turísticos donde acontece la estrecha vinculación entre motivaciones y actividades.

Existe una región emisora donde el turista desarrolla su vida cotidiana, lugar de partida, donde irá construyendo su idea del viaje y el cual lo volverá a acoger a su retorno. El lugar de origen del turista puede, eventualmente, influir en los nuevos espacios que se buscan - ya sea por contraposición o complementariedad de lo habitual - para sus períodos de ocio y de recreación.

Finalmente, el espacio del destino que son los lugares donde se desarrollan las actividades turísticas, y donde acontecerá la interrelación entre turistas y residentes, poniéndose de manifiesto los distintos bienes y servicios ofrecidos así como los principales productos turísticos. Es el lugar físico donde transcurre el tiempo turístico y donde se produce el mayor consumo.

En cuanto a las Motivaciones y Actividades también mantienen una estrecha relación entre sí y muchas veces lo hace de modo recursivo. Estas dos “columnas” dan forma al componente de acción al atender aspectos psico-sociales. Aquí el estudio de las motivaciones trata de responder a la pregunta “¿por qué?”, mientras que el de las actividades trata de responder “¿cómo?”.

Las motivaciones conforman la esencia de la realidad turística, son cambiantes y dinámicas como todo proceso psico-social, dependerán del rol del actor. Para el turista, las motivaciones refieren a las razones que generan el desplazamiento, a la vez que, permiten elegir determinados destinos y actividades. Esto le confiere el rol del principal elemento diferenciador del turismo como campo disciplinario puesto que los ejes analizados anteriormente (tiempo y espacio) son comunes a otras ciencias sociales. Las motivaciones son el principal motor de viaje para el turista donde permanece como constante la búsqueda de satisfacción de la situación de ocio buscada en un proceso de retroalimentación. Esta búsqueda hace que el papel que desempeña sea importante ya que en él se desarrolla la planificación, comunicación y comercialización de los productos que brindarán o no la satisfacción anhelada del turista.

Si bien las motivaciones son propias del sujeto (turista) lo más importante es que también tienen su expresión de manera indirecta en el objeto (turismo) al ponerse de manifiesto durante las actividades que desarrolle el turista. Una vez que se ponen en acción, es decir, que determinan un viaje o desplazamiento influye de manera indirecta en un destino turístico. Se produce así un proceso de estrecha interrelación que puede llegar a provocar renovaciones, variaciones o correcciones en los espacios turísticos donde se llevarán a cabo las actividades.

En el caso de la población local, las motivaciones turísticas están más difusas y es aquí donde cumple un papel fundamental la concientización en base a las ventajas y desventajas del turismo puestas a consideración ya que las campañas que se realicen promueven al turismo como generador de ingresos para la comunidad así como también un intercambio cultural específico.

Las actividades contemplan una serie acciones interrelacionadas que se establecen en los espacios de origen y destino, durante los desplazamientos y estancias. Estas tienen la peculiaridad de que trasciende al mero sujeto (turista) puesto que las mismas deberán ser producidas por empresas e instituciones ya sea de forma individual o grupal, y necesariamente involucran a la población residente. Los bienes y servicios que demandan los turistas como el transporte, alojamiento, alimentación, recreación e información, entre otros, tienen como soporte a un vasto número de actores vinculados directa o indirectamente con el turismo.

El turista se nutre de la mayor información posible a los efectos de poder satisfacer sus motivaciones de viaje y va pre diseñando las posibilidades que tendrá de consumir

en el lugar seleccionado. El papel de la localidad es central porque es donde ocurrirán las actividades que ponen en contacto las expectativas que trae consigo el turista con la oferta real de actividades pero también posibilitará el contacto con la población residente ya que esta actuará no sólo como mano de obra en las distintas actividades sino que son parte esencial del contexto en el que permanecerán durante su estadía.

Así como en el eje anterior las motivaciones propias de la población local hacia el turismo son difusas, se deduce del cuadro que tampoco las actividades de la población local – en tanto su rol de anfitrión – están lo suficientemente definidas.

Como se mencionaba anteriormente, otra posible lectura de la matriz surge al analizarla por filas que en este caso corresponden a los colectivos de análisis de los actores. Aquí el estudio de las trata de responder a la pregunta “¿quién?”.

En la fila 1, la unidad de análisis es el turista, el cual conforma la realidad turística mediante la percepción de un tiempo que no es el cotidiano, el cual es temporalmente más breve ya que se acota al período de vacaciones donde realiza su viaje. Este tiempo es construido en la etapa del pre viaje (meta turista) mediante la elección de un determinado destino, el cual es un espacio no cotidiano, diferente del habitual. Su momento de máxima expresión es la fase donde se comporta como turista (presente) y tiene como punto final el retorno a su mundo cotidiano (post turista) donde trasmite las experiencias vividas a su entorno social (familiares, amigos, entre otros), hecho que eventualmente puede indicar viajes futuros.

En esta línea, el espacio es no cotidiano por definición más allá de que lo haya visitado en experiencias anteriores. En tanto que las motivaciones son múltiples dependiendo del capital cultural y social que tenga el individuo, si bien existe una motivación original que es la que determina el viaje, ésta puede ser incrementada por otras ofertas que van surgiendo en la planificación, pero fundamentalmente en la ejecución del viaje mismo. Estas motivaciones serán satisfechas una vez que el turista lleve a cabo las actividades en ese tiempo y en ese espacio no cotidiano. Las actividades estarán en conjunción con el destino elegido y las posibilidades que ofrece sea un destino de sol y playa, de montaña, termal o cultural, entre otros.

A modo de resumen, se plantea entonces que el turista desprovisto temporalmente de su realidad cotidiana – en términos de horarios y prácticas preestablecidas mediante la ruptura de las rutinas – incursiona en un espacio diferente, con otro contexto donde adquiere centralidad las prácticas turísticas (recreación y ocio). El traslado, la satisfacción de necesidades básicas en el lugar de destino: alojamiento y alimentación, así como la actitud del turista en un contexto sociocultural “nuevo”, serán los factores externos e internos respectivamente, que son constitutivos de la realidad turística que intenta aprehender lo “ajeno” como propio.

La fila 2 refiere a los empresarios, aquí el componente temporal es cotidiano porque hace su vida normal y el espacio presenta iguales características con la excepción si se trata de inversores externos donde este aparece como no cotidiano dado que no es su territorio habitual. En cuanto a las motivaciones, éstas se centran en la esfera de los negocios y, por tanto, en la búsqueda clara de obtención de ganancias. En base a su nivel de participación en distintas actividades que hacen de motor del turismo en ese espacio acotado ellos contribuyen con las posibilidades del destino no sólo desde el punto de vista de las infraestructuras que se crean sino también con las relaciones sociales que se generan en tanto contribuyen a la imagen de ese destino y por tanto, a la realidad turística.

La fila 3 – el gobierno – refiere a todos los niveles de gobierno desde el central a los municipales. Los componentes espacio temporales – sin importar el nivel de acción o el lugar- se encuentran en el ámbito de lo cotidiano. Las motivaciones son también múltiples dado que refieren a las políticas económicas, sociales y turísticas en un sentido amplio tratando de obtener determinados beneficios que fundamentalmente son analizados desde la perspectiva económica y los distintos niveles de crecimiento así como de desarrollo. En lo referente a las actividades deben señalarse como las principales – aunque no únicas – la planificación, la ejecución, la coordinación, la atención a aspectos concernientes a la sostenibilidad lo que da cuenta de su importancia. Un elemento a señalar que es significativo al momento de la elaboración de nuevas investigaciones es el nivel de articulación dentro de las acciones asociativas vistas no sólo desde lo público/ privado sino también dentro de lo público/ público.

La fila 4 refiere a los trabajadores, aquí se asume lo temporal siempre en la dimensión cotidiana. En el caso del espacio, éste presenta una relación dialógica entre cotidiano/ no cotidiano dándose esto último en el caso de los destinos con una marcada estacionalidad donde ocurren procesos de migración temporal debido a la búsqueda de mejores oportunidades laborales. Esto puede convertirse en definitivo si el trabajador opta finalmente por establecer su residencia en este nuevo espacio, en función de lo cual adquiere la condición de cotidiano. De esta manera, la resignificación del espacio contribuye a la construcción social de la realidad turística mediante sus aportes a los imaginarios sociales que devienen en turísticos.

En cuanto a las motivaciones, esta línea está centrada en las razones de mejorar las condiciones laborales y, por tanto, de obtener una ganancia que se plantea como una mejora en la calidad de vida. Esto tiene su expresión en las actividades que se desarrollan en ese tiempo y espacio determinado que son fundamentalmente como mano de obra, funciones diversas en el sector servicios así como en el desarrollo de ciertos productos.

La fila 5 representa a la comunidad donde prevalecen la condición de cotidianidad en todas las variables por lo cual se afirma que es aquí donde adquiere su máxima expresión.

Esta parece inalterable más allá de que aceptará los cambios que se van dando en su trayectoria los que son asimilados desde esa misma cotidianidad y los integra a su realidad.

Las motivaciones están en concordancia en algunos de los niveles con las filas 2, 3 y 4, a lo que debe agregarse el valor que adquieren los componentes simbólicos que hacen a la preeminencia de la identidad. Las actividades que se realizan tienen efectos que pueden ser directos, en tanto actúan como anfitriones o agentes proveedores de servicios, a la vez que, también lo pueden ser indirectos lo que se manifiesta en las actividades residuales como ser la utilización de la infraestructura recreativa y los espacios de ocio.

También juega un rol fundamental en la necesaria hospitalidad de un destino, reflejada en aspectos materiales e inmateriales.

6. REFLEXIONES

Si la realidad social es una construcción de la misma sociedad donde los grupos participan en la creación de esa percepción social para comprenderla resulta necesario reconstruir como son creados e institucionalizados los fenómenos sociales. En ese sentido, la MCT es una propuesta de herramienta para el análisis del turismo que evidencia elementos y relaciones, organiza y sistematiza.

La dificultad en la construcción de marcos conceptuales o epistémicos acontece fundamentalmente por la transversalidad del objeto de estudio del turismo, por su carácter dinámico, complejo y dialéctico, que debe ser estudiado desde un enfoque integral que dé cuenta de los niveles inter relacionales sujeto/objeto.

La matriz científica propuesta para la investigación en turismo, pone en evidencia los elementos que lo conforman, permite organizar el conocimiento y definir no sólo relaciones sino también áreas del conocimiento a veces poco relevadas y, eventualmente, predecir el comportamiento de los hechos tal como lo observamos y/o experimentamos en la realidad.

La utilización de esta estructura permitirá indagar los distintos procesos mediante un enfoque integral del fenómeno turístico, articulando de manera balanceada los componentes objetivos así como los subjetivos que se presentan en las distintas etapas permitiendo una investigación multidimensional e integral, para atender la necesidad de construcción y ampliación de los marcos teóricos específicos.

¿Qué variables del campo de análisis TEMA afecta la relación que se da en el turismo entre lo cotidiano y lo no cotidiano? Generalmente, suele asociarse lo cotidiano a dos variables que si bien toman dos valores – positivo o negativo – las mismas no necesariamente están unidas en su comportamiento – éstas son tiempo y espacio. Puede existir entonces un tiempo cotidiano en un espacio no cotidiano. Es lo que sucede en el caso de los trabajadores

que suelen emigrar para trabajar en otros destinos y que bien pueden cumplir una tarea que comúnmente desarrollan en sus localidades pero fuera de su entorno habitual. Sin embargo, la cotidianidad – por ser temporalmente mayor – permea todas las variables en mayor o menor medida. Si bien las motivaciones tienen un origen en el lugar de destino, éstas se modifican y cambian en los lugares donde se desarrolla el turismo.

El desplazamiento suele asociarse a los visitantes pero la construcción social de los destinos suele darse en mayor medida en base a las actividades de los empresarios, inversores, trabajadores que suelen trasladarse o trasladar sus inquietudes a otros territorios.

Si bien la matriz es una estructura funcional a muchas etapas de la investigación desde su conformación (definir las unidades de análisis y los conceptos relevantes de la investigación) hasta las últimas etapas cuando se debe emprender la tarea de procesar y analizar los datos, lo que aquí se pretende es que sea funcional entre investigaciones. No solo un puente entre las teoría y la práctica como suele utilizarse sino un puente entre teorías.

REFERENCIAS

ANTÓN CLAVÉ, S; GONZÁLEZ REVERTE, F. *A propósito del turismo. La construcción social del espacio turístico*. Barcelona: Editorial UOC, 2007.

AUGÉ, M. *El tiempo en ruinas*. España: Gedisa, 2003.

ALVES, L. Reflexões Sobre a Pesquisa Qualitativa Aplicada ao Turismo *Revista Turismo em Análise* vol.22 n° 3 São Paulo dez, 2011.

BERGER P.; LUCKMANN, T. *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 20ª Reimp., 2006.

BOULLÓN, R. *Las actividades turísticas y recreacionales: el hombre como protagonista*. México: Editorial Trillas, 1983.

CAMPODÓNICO, R. *La relación entre identidad cultural y turismo rural en Entorno 2010 - Congreso Internacional El Entorno Rural de la Ciudad* (Coord. José Luis Martín). España: Ed. Mancomunidad Tajosalar, 2011.

CAMPODÓNICO, R.; CHALAR, L. *¿Crecimiento o desarrollo turístico? Una alternativa compleja*. pp.463-492 Turismo y Cultura. Retos y perspectivas en América Latina. OSORIO J.; ROZO E. Eds. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013a.

_____. *“El turismo como construcción social: un enfoque epistemo-*

- metodológico”, en *Anuario Turismo y Sociedad*, vol. 14, pp.47-63. Colombia, 2013b.
- _____. Hacia la construcción del conocimiento en Turismo en *Revista Estudios y Perspectivas en Turismo*, vol. 20, pp.1307-23. Buenos Aires, 2011.
- CAMPODÓNICO, R.; DA CUNHA, N. *Turismo, desarrollo y MERCOSUR*. Mallorca: Editorial Universidad de Islas Baleares, 2009.
- CANALES, M. *Sociología de la vida cotidiana en Cucurella, Leonela: Pensar lo cotidiano*. Quito, Editorial Abya Yala, 1999.
- CAPECE, G. *Turismo la esencia del negocio*. Buenos Aires: CENGAGE, 2007.
- CASTROGIOVANNI, A. Lugar, no lugar y entre lugar: los ángulos del espacio turístico. *Revista Estudios y Perspectivas en Turismo*, vol. 16, pp. 5 – 25. Buenos Aires, 2007.
- FERNÁNDEZ D., M; GARCÍA L. M.; PICOS P. A. Un modelo estructural sobre la influencia de las motivaciones de ocio en la satisfacción de la visita turística. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol. 24, n°2, pp., 253-268, 2008.
- FODNESS, D. Measuring tourist motivation. *Annals of Tourism Research*, vol. 21, 3, 1994.
- GADAMER, H.G. *El problema de la conciencia histórica*. España: Editorial Tecnos, 2007.
- GONZÁLEZ DAMIÁN, A. *La sociología constructivista de Berger y Luckman como perspectiva para el estudio del turismo*. En <http://www.bib.uia.mx/tesis/pdf/014810/014810.pdf>, 2007.
- HIERNAUX, D. La fuerza de lo efímero. Apuntes sobre la construcción de la vida cotidiana en el turismo. En A. LINDO (Coord.) *La vida cotidiana y su espacio-temporalidad*. Barcelona: Ántropos, 2000.
- IANNI, O. *Enigmas de la modernidad-mundo*. México: Ed. Siglo XXI, 2000.
- KNAFOU, S. El giro cultural y las nuevas interpretaciones geográficas del turismo. *Geosp - Espaço e Tempo*, n° 23, pp. 177 – 187. São Paulo, 2008.
- LÓPEZ PALOMEQUE, F. Actividad turística y espacio geográfico en el umbral del siglo XXI. *Papers de Turisme*, n° 14-15, Monográfico “Turismo y Desarrollo: nuevos desafíos estructurales” en MARCHENA; VERA (Eds.), Institut Turístic Valencia. Valencia: Fundación Cavanilles, 1994.
- MACCANNELL, D. *El turista una nueva teoría de la clase ociosa*. España: Editorial Melusina, 2003.
- MORENO GIL, S. BEERLI PALACIO, A, DE LEÓN LEDESMA, J. *Entender la imagen de un destino turístico: factores que la integran y la influencia de las motivaciones*. *Rev. Criterio Libre*, vol. 10, n° 16, 2012, pp.115-142. Bogotá, 2012.
- MORÍN, E. *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Editorial Gedisa, 4ª reimpresión, 2001.
- MOUTINHO, L. Consumer Behaviour in Tourism, *European Journal of Marketing*, vol. 21 iss: 10, pp.5 – 44, 1987.
- PERNECKY, T.; JAMAL, T (Hermeneutic) Phenomenology in tourism studies. *Annals of Tourism Research*, vol. 37, n° 4, pp. 1055–1075, 2010.
- PETIT, C.; GRAGLIA, M.S. *Introducción a la psicología social*. Manual para los estudios de turismo. Córdoba (Argentina): Editorial Brujas, 2004.
- QUESADA, R. *Elementos de turismo*. Teoría, clasificación y actividad. Costa Rica: Editorial EUNED, 2ª edición, 2010.
- SAMAJA, J. *Epistemología y metodología*. Elementos para una teoría de la investigación científica. Buenos Aires: EUDEBA, 1996.
- SANCHO, A. (Dir.) *Introducción al Turismo*, OMT. Madrid, 1995.
- SAN MARTÍN, H. & RODRÍGUEZ DEL BOSQUE, I. Los factores estímulo y personales como determinantes de la formación de la imagen de marca de los destinos turísticos: un estudio aplicado a los turistas que visitan un destino vacacional. *Cuadernos de Economía y Dirección de Empresas*, n° 43, junio, pp.37-63, 2010.
- UM, S.; CROMPTON, J. L. Attitude determinants in tourism destination choice. *Annals of Tourism Research*, vol. 17, n° 3, pp. 432-448, 1192.
- ZAMORANO, R. Debate en torno a las concepciones del tiempo en sociología. *Revista Cinta Moebio*, vol 31, pp.53-69, 2008.

*Recebido em 18 de outubro de 2014
Aprovado, em sua versão final, em 27 de outubro de 2014
Artigo avaliado anonimamente por pares.*

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA TURÍSTICA PARA LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA DEL SECTOR EN COLOMBIA 2004-2014

Olga Restrepo Quintero*

Resumen:

A partir de 1991 Colombia cambió a un Modelo de Apertura Económica. Pusieron en marcha múltiples “Políticas Públicas” para alcanzar el fortalecimiento de las exportaciones, en distintos sectores. Durante la última década, los gobiernos han buscado la “Transformación Productiva” para volver al país más competitivo, entre los sectores elegidos para realizar la conversión, está el turismo, sector, que de acuerdo con el reconocimiento mundial, ofrece oportunidades como motor en la “Transformación Productiva” de una nación, para el incremento del comercio de servicios, la creación de empleo, reducción de la pobreza y contribuir con el desarrollo económico y social sostenible, dadas sus características que tienen en cuenta la geografía del lugar, el medio ambiente y la cultura local. Esta investigación presenta los avances alcanzados durante el periodo de estudio 2004-2014, a través de un análisis cualitativo de las “Políticas Públicas” en la normatividad, documentos “Conpes” relacionados con el sector, planes de desarrollo sectorial y acciones específicas en gestión turística y el análisis cuantitativo de los resultados obtenidos en las estadísticas presentadas por la OMT de Colombia, el DANE, el Banco de la República el Ministerio de Comercio Industria y Turismo de Colombia y el índice de competitividad de viajes y turismo – ICVT – y World Travel & Tourism Council Annual Economic Impact Report 2014. Los resultados son positivos con una tasa de crecimiento durante el periodo de 8.4% anual, superior a la tasa de crecimiento mundial de Viajes y Turismo, sin embargo, se debe continuar en el mejoramiento para alcanzar un turismo de “Clase Mundial”.

Palabras clave: Políticas Públicas. Políticas de Transformación Productiva. Turismo.

ANALYSIS OF PUBLIC POLICY FOR PRODUCTIVE TRANSFORMATION TOURISM SECTOR IN COLOMBIA 2004-2014

Abstract:

Since 1991 Colombia changed to a Model of Economic Opening. It was put up multiple “public policy” to achieve the strengthening of exports in different sectors. Over the past decade, governments have sought “Productive Transformation” to return the country more competitive among the sectors chosen for conversion is tourism sector, according to global recognition, offers opportunities as a driver in “Productive Transformation” of a nation, for the increase of trade in services, creating jobs, reducing poverty and contribute to sustainable economic and social development. Given its feature that takes into account the geography, environment and local culture. This research presents the progress achieved during the study period 2004-2014, through a qualitative analysis of the “Public Policy” in the regulations, documents “Conpes” related to the sector, sector development plans and specific actions in tourism management and quantitative analysis of the results of the statistics presented by UNWTO Colombia, DANE, the Bank of the Republic, Ministry of Commerce Industry and Tourism of Colombia and the Index of Competitiveness of Travel and Tourism and – ICVT – and World Travel and Tourism Council Annual Economic Impact Report of 2014. World Travel & Tourism Council 2014 annual Economic Impact report. Results are positive with a growth rate for the period of 8.4% per year, higher than the global growth rate of Travel & Tourism, however, must continue to achieve improved tourism “World Class”.

Keywords: Public Policy. Political Productive Transformation. Tourism.

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA DO SETOR DE TURISMO NA COLÔMBIA 2004-2014

Resumo:

Desde 1991 a Colômbia mudou para um modelo de abertura econômica, colocou-se em marcha múltiplas políticas públicas para conseguir o reforço das exportações em vários setores. Durante a última década, os governos têm procurado “Transformação Produtiva” para tornar o país mais competitivo. Dentre os setores selecionados para a conversão o de turismo tem espaço privilegiado já que, de acordo com o reconhecimento global, oferece oportunidades como um motor em “Transformação Produtiva” de uma nação, para o aumento do comércio de serviços, criar empregos, reduzir a pobreza e contribuir para o desenvolvimento econômico e

* Docente de Planta Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca- Universidad Pública de Bogotá D.C. - Colombia. Economista, Magíster en Administración Pública, Master en Estudios Avanzados – Análisis Geográfico Regional -, Candidata a Doctora Nuevos Recursos y Sostenibilidad en Turismo. Bogotá – Colombia. Correo Electrónico: restrepool@yahoo.com.

social sustentável, dada a sua característica, que leva em conta a geografia, meio ambiente e da cultura local. Esta pesquisa apresenta os progressos realizados durante o estudo 2004-2014, através de uma análise qualitativa da “Política Pública”, com base nos regulamentos, nos documentos relativos ao sector “CONPES”, nos planos de desenvolvimento setoriais e ações específicas em Gestão de Turismo; e na análise quantitativa dos resultados das estatísticas apresentadas - pela OMT Colômbia, DANE, Banco da República, Ministério da Indústria, Comércio e Turismo da Colômbia, Índice de Competitividade de Viagens Turismo – ICVT – e no Relatório de Impacto Econômico do Conselho Mundial de Viagens e Turismo, referente ao ano de 2014. Estes resultados são positivos, com uma taxa de crescimento para o período de 8,4% ao ano, superior à taxa de crescimento global de Viagens & Turismo, no entanto, deve continuar a atingir melhorou Turismo “Classe Mundial”.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Política de Transformação Produtiva. Turismo.

1. INTRODUCCIÓN

En Colombia a partir de 1991 cuando cambió la Constitución Política, con ella, se cambió también el modelo de desarrollo, han sido múltiples y diferenciados los esfuerzos de política pública para ubicar al país en los escenarios mundiales. En los últimos diez años se han hecho esfuerzos para situar el turismo como uno de los sectores líderes en la diversificación de la oferta regional y local para la consolidación del turismo interno y enfrentar el reto de internacionalizar el turismo Colombiano, con la puesta en marcha de políticas públicas denominadas de “Transformación Productiva”.

De acuerdo con el Reporte de Competitividad de Viajes y Turismo (RCVT) a nivel regional Colombia, se mantuvo en la undécima posición respecto a los resultados del RCVT 2011. Se estima que el turismo da cuenta del 9 por ciento del PIB global (6 billones de dólares) a la vez que provee 120 millones de empleos directos y otros 125 millones indirectos en industrias relacionadas.

Según la OMT en sus “Recomendaciones sobre el Marco Conceptual”, 2008, el turismo es un evento social, cultural y económico, relacionado con el movimiento de las personas a lugares que se encuentran fuera de su entorno habitual, por periodos inferiores a un año, principalmente por motivos de ocio, pero también por otros motivos tales como negocio, conferencias, salud, educación, etc.

La OMT, en las “Recomendaciones internacionales para estadísticas de turismo” 2008, hace referencia al turismo como una actividad de los visitantes. Un visitante es una persona que viaja a un destino principal, fuera de su entorno habitual, con una duración inferior a un año, con cualquier finalidad principal (ocio, negocios, tratamiento de salud, visitas a familiares u otro motivo personal) que no

sea ser empleado por una entidad residente en el país visitado. Estos viajes realizados por los visitantes se consideran viajes turísticos. Por lo tanto, según el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (RCVT) se estima que el sector pasará de generar uno de cada once empleos en la actualidad, a ocupar uno de cada diez empleados en 2022. (RCVT, 2013; XIII).

Son diversos los enfoques de “Análisis de las políticas públicas”, en este trabajo de investigación, se presentan autores, tales como: Lasswell, teórico pionero en el concepto de “políticas públicas” sus avances e interpretaciones son relevantes, y contribuyen a la comprensión de su complejidad a la comprensión de su complejidad y la necesidad planteada por el autor del “conocimiento científico” derivado del análisis empírico; posteriormente se presentan autores como Thoenig, Mowery, Roth, Aguilar, Bañón y Carrillo; quienes observan las políticas públicas como un proceso, pero además, analizan sus características y atributos, porque dada su heterogeneidad se hace necesaria la participación de distintas áreas de conocimiento.

En el Análisis de las Políticas Públicas, todos los autores coinciden en vincular un gobierno, que busca solucionar o alcanzar un objetivo a través de metas, por lo tanto, su “análisis” se puede realizar mediante distintos métodos por ellos propuestos. Después de transcurrido un tiempo, se podrá determinar si alcanzó o no esperado. El análisis de las políticas públicas, puede realizarse a través de diversos enfoques para explicar el contexto político en su formulación, según Parsons (2007): por Etapas, Enfoques Pluralistas, Elitistas, Neomarxistas, Subsistémicos, Comunicacionales o basados en el discurso más que en las realizaciones, Institucionalistas.

Por lo tanto, al contrastar lo propuesto en la Política Pública, con lo realizado, entre los múltiples actores del sector turístico, permite conocer si han ocurrido o no los cambios y las alianzas publico-privadas promovidas, si se ha facilitado su interacción y participación, para la construcción de ventajas competitivas en el sector, si hay resultados relacionados con los indicadores concretos, tales como: un mayor flujo de turistas internacionales, ingresos, inversión y si hay logros que permitan la transformación de Colombia en un destino de clase mundial.

El objetivo de este artículo es presentar de manera descriptiva las Políticas Públicas de Transformación Productiva en el Sector Turismo para alcanzar una actividad turística de clase mundial.

Para realizar la investigación se toma como periodo de estudio la década comprendida entre el año 2004 hasta 2014, se contrastan las “Políticas públicas” a través de la revisión de los documentos relacionados con el sector turístico, emitidos por el Consejo de Política Económica y Social (CONPES) - máximo organismo encargado el de coordinar la política económica y social en Colombia.

A partir de los documentos emitidos por el CONPES, denominados de igual manera, se realiza una

revisión cualitativa, posteriormente, se efectúa un análisis cuantitativo de los resultados obtenidos con las estadísticas presentadas por la OMT de Colombia, el DANE, el Banco de la República el Ministerio de Comercio Industria y Turismo de Colombia y el índice de competitividad de viajes y turismo (ICVT) esta compuesto por 3 subíndices: i) Marco regulatorio, subíndice que captura los elementos que están relacionados con la política pública y generalmente bajo la supervisión del gobierno; ii) el segundo subíndice refleja elementos del ambiente de los negocios y de la infraestructura de cada economía; y, iii) el tercer subíndice comprende los elementos humanos, culturales y naturales con que cuenta cada país.

“Las Políticas de Transformación Productiva son un conjunto de iniciativas del CONPES, que impulsan la creación de nuevos productos, nuevos procesos y servicios por parte de las empresas, y organizaciones de los sectores productivos de las naciones” (CONPES, 2010b). Esta investigación da respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Cuáles son las Políticas de Transformación Productiva PTP? ¿Cuáles son las Políticas de Transformación Productiva para el sector turístico? Se han alcanzado avances en el sector turístico por estas Políticas de Transformación Productiva?

En la primera parte del documento se presenta el Marco Teórico Conceptual de distintos enfoques de Análisis de Enfoques de Política Pública, posteriormente se vincula la puesta en marcha de la normatividad de las Políticas de Transformación Productiva Turística en Colombia durante la última década en Colombia, relacionándola con los resultados obtenidos, para finalmente concluir con los aspectos positivos y limitaciones encontradas para alcanzar un turismo de clase mundial.

2. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS

El concepto de “ciencias de políticas” diferenciado claramente de las ciencias sociales y psicológicas, fue propuesto, primero, por Harold Lasswell “[...] todas las ciencias que proveen hechos y principios de importancia directa para la hechura de decisiones importantes de gobierno, de negocios o en la vida cultural. (LASSWELL, 1943, p. 74).

Posteriormente el mismo autor señala que las ciencias de políticas distinguen la importancia del orden público y civil al margen de la maquinaria legislativa, administrativa y judicial. Para Lasswell, el objetivo de las ciencias políticas no se enfocaba solo a las políticas, sino hacia las ciencias de políticas de la democracia, integrando la acción pública y privada, por lo tanto, en su estudio, es importante: la metodología de investigación del proceso de las políticas; sus resultados y los hallazgos que permitan contribuir a los métodos e inteligencia del momento. En *The Political Writing* Harold Dwight

Lasswell, señala: “Podemos considerar las ciencias de políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado” (1951, p. 14). En 1971, en *A Preview of Policy Sciences*, propone una definición de trabajo, para el análisis de las políticas públicas y define “las ciencias de políticas como las que tienen que ver con el “conocimiento” y los procesos de decisión del orden público y cívico”. Se entiende “conocimiento”, como el “conocimiento científico”, derivado del análisis empírico, del proceso de toma de decisiones y las formas en que la acción pública gubernamental es ejercida, comprendiendo la génesis de las políticas y su puesta en marcha. (LASSWELL, 1971, p. 1)

El concepto de política pública denota un conjunto de principios iniciativas y medios diseñados e implementados por el gobierno con el propósito de coordinar, regular y orientar la conducta de los agentes económicos y sociales hacia la consecución de objetivos específicos en uno o más sectores de interés nacional, regional y estatal (BOULDING, 1959).

Según Ives Meny Jean-Claude Thoenig: Las Políticas Públicas, en teoría, son un asunto que parece relativamente simple. Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico. Existe hoy un consenso relativo, por parte de los politólogos y los sociólogos, en definir su naturaleza y sus límites. Se le atribuyen, generalmente, las siguientes características:

1. **Un contenido.** La actividad pública se identifica bajo la forma de una sustancia, de un contenido. Se movilizan los recursos para generar resultados o productos. Estos productos (outcomes) son los que el analista examina como un problema de investigación para la acción, y resultan de un proceso de trabajo y de acción.
2. **Un programa.** Una política pública no se reduce a un acto concreto considerado aisladamente [...] los actos se articulan en torno a uno o algunos ejes específicos que forman un denominador común: el sector de intervención, el problema tratado, la constancia del decisor público en sus opciones e intenciones.
3. **Una orientación normativa.** Se presupone que la actividad pública no es la resultante de respuestas aleatorias sino, al contrario, la expresión de finalidades y de preferencias que el decisor, conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias, no puede dejar de asumir; Los actos traducen orientaciones:

intencionalmente o no, satisfacen intereses, son portadores de ciertos valores, tienden hacia objetivos específicos. El analista deberá reconstruir su textura.

4. Un factor de coerción. La actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que se halla investido el actor gubernamental. En otras palabras, éste posee una legitimidad que es la autoridad legal o ejerce una coerción que se apoya en el monopolio de la fuerza. Por ello el acto público se impone; está habilitado en tanto que expresión de las potestades públicas (GILBERT, 1985). La autoridad de la que está investido se impone a la colectividad.

5. Una competencia social. Por último, una política pública se define por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados. El analista debe identificar al público, a los individuos, grupos o instituciones que componen el campo de la acción gubernamental considerada. Esta noción no puede reducirse a un enfoque jurídico: por ejemplo, el sector bajo la tutela del Estado. La concepción es más amplia: un administrado es todo individuo cuya situación está, directamente o no, afectada por la acción pública. (THOENIG, 1992, p. 70-71).

2.2. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para Álvarez Díaz (1992, p. 12) “Las políticas públicas son un modo de acción sólo concebible razonablemente dentro del marco de un sistema político, en el que el Estado tenga la facultad de regular, intervenir, impedir, compensar o reajustar los efectos indeseables de la lógica del mercado y de sus propias acciones. Y la noción misma de políticas públicas sólo tiene sentido dentro de marcos conceptuales, que permitan ver el proceso de toma de decisiones públicas, como el objeto específico de la ciencia política”.

Según Mowery (1994), las políticas públicas están destinadas a influir en el comportamiento de las empresas sobre el desarrollo, comercialización o adopción de nuevas tecnología con el fin de mejorar la capacidad de innovación y el desempeño económico de una nación o naciones o de sectores económicos específicos.

De acuerdo con Roth, Deubel André Noel (2002, p. 28) Una política pública designa la existencia de “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o

colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”. Igualmente plantea, como el análisis de las políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar total o parcialmente la sociedad, por lo tanto, requiere una *Formulación, implementación y evaluación*. (2002, p. 28).

Aguilar Villanueva, aborda el Marco para el Análisis de las Políticas Públicas, en el cual define una “política pública” como un conjunto, secuencia, sistema, ciclo de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; acciones que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas. El análisis de política pública, es la evaluación de la cuál, entre las varias opciones de política o decisión gubernamental, es la mejor decisión o “política” a la luz de determinados fines, restricciones y condiciones. (VILLANUEVA, 2009, p. 14).

Según Parsons (2007) el análisis de las políticas públicas, puede realizarse a través de diversos enfoques para explicar el contexto político en la formulación de las políticas públicas:

1. Enfoques “por etapas”. Conciben la formulación de políticas como un proceso compuesto por una serie de pasos o secuencias, derivados de Lasswell, Simón e Easton, y Almond. Este enfoque analiza las políticas públicas como un proceso que empieza con la “definición de agenda” y terminan con la evaluación y el resultado de las políticas públicas.
2. Enfoques pluralistas elitistas. Se concentran en el poder y su distribución entre los grupos y elites (triángulo de hierro), en la forma en que definen la formulación de políticas.
3. Enfoques neomarxistas. Se preocupan por la aplicación de las ideas de Marx a la explicación de la formulación de políticas públicas en la sociedad capitalista.
4. Enfoques subsistémicos. Analizan la formulación de políticas públicas en función de nuevas imágenes, como “redes”, “comunidades” y “subsistemas”.
5. Enfoque del discurso de políticas públicas. Estudian el proceso de las políticas públicas en cuanto al uso del lenguaje y la comunicación, se basan en la obra de teóricos críticos franceses y alemanes como Foucault y Habermas.

6. Institucionalismo. Tiene un desarrollo menos depurado que los enfoques anteriores, pero empieza a perfilarse como un nuevo conjunto de enfoques importantes para el proceso de las políticas públicas.

Thoenig (1992, p. 265-266) sugiere que el Análisis de las políticas públicas constituye otra forma de aproximarse al problema del poder. Toda sociedad política está organizada a través de procedimientos, de jerarquías y de instituciones más o menos formales. El análisis de las políticas públicas invita, también, a romper las fronteras tradicionales de las disciplinas, tal como se han podido desarrollar y fosilizar a través de la profesionalización y la especialización de los campos científicos. En efecto, la aprehensión de la acción pública en su globalidad cuestiona numerosos problemas, formula múltiples preguntas que otros enfoques tienden a ocultar. El analista puede verse pues inducido a interrogarse sobre los criterios de elección, sobre la legitimidad del decisor o de la acción, sobre la adecuación de los medios a los fines, sobre la calidad de los métodos, sobre los costos y los beneficios: en otras palabras, suscitar las cuestiones que pueden extraerse de la filosofía política, del análisis económico, de la sociología de las organizaciones o de la psicología social. (1992, p. 265-266)

Bañón y Carrillo plantean como el análisis de las políticas públicas implica todo “el proceso” de la política pública y puede centrarse en:

- Los aspectos externos a la administración pública, preocupándose por el problema a tratar, sus dimensiones, la gravedad del mismo, el número de personas a las que afecta, etcétera.
- La implicación y comportamiento de los actores sociales críticos con intereses en el proceso de la política.
- Los objetivos y las metas, interesándose por conocer la adecuación entre las previsiones y los logros.
- Los medios e instrumentos utilizados –recursos humanos, financieros, organizativos y tecnológicos– para desarrollar la política. (BAÑÓN; CARRILLO, 1997, p. 3).

Es interesante resaltar que el análisis de las políticas públicas lo realizan personas que filtran la realidad a través de sus valores, de su capacidad técnica, de sus intereses circunstanciales y de su grado de Información. De este modo, las conclusiones del análisis se ven afectadas por estos factores (WEIMER; VINING, 1992).

La contribución del Análisis Institucionalista de las Políticas Públicas o del institucionalismo, es el esfuerzo para elaborar la distinción entre agente y estructura. Captura el juego entre actor e institución, en el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas. La naturaleza de la investigación permite introducir la acción de gobierno y la forma en que se evalúan las políticas públicas, que hasta el momento se han centrado preferentemente en conocer la eficacia y eficiencia de la

acción gubernamental, y de los factores que lo explican. Esta perspectiva permite desagregar el Estado, entrar en la caja negra y comprender que las organizaciones están habitadas por individuos y que, en la búsqueda de soluciones a los problemas colectivos, ellos están restringidos por marcos institucionales (ZURBRIGGEN, 2006).

La política pública se puede definir como un curso intencional de acciones que intenta alcanzar de manera exitosa objetivos y metas, pertenecen al ámbito de lo normativo y son un instrumento fundamental para influir con sus acciones el sistema económico social, en lo que necesita cada sociedad, de acuerdo con el momento histórico que ésta este viviendo, por lo tanto, no es posible responder si es correcta o incorrecta la política, sino si la política ha contribuido a cambios socialmente deseables en términos de eficiencia, eficacia y equidad de esa etapa o momento de desarrollo. “Las fallas del gobierno no indican que el gobierno no deba intervenir sino que la intervención pública debe estar sujeta a escrutinio y mejora permanente” (CORONA ALCANTAR, 2012).

3. METODOLOGÍA

Esta investigación es de carácter descriptivo, para realizar el análisis de las Políticas Públicas de Transformación Turística, en Colombia, las cuales han sido una búsqueda permanente, en la una última década, se tendrá en cuenta, el ámbito normativo; referido éste al análisis cualitativo y los resultados cuantitativos, relacionados con los indicadores turísticos más significativos nacionales e internacionales durante el periodo 2004-2014, tales como: llegada de turistas internacionales, ingresos por turismo internacional, divisas generadas por el sector, inversión extranjera, y resultados del índice de competitividad de viajes y turismo –ICVT– esta compuesto por 3 subíndices: i) marco regulatorio, subíndice que captura los elementos que están relacionados con la política pública y generalmente bajo la supervisión del gobierno; ii) el segundo subíndice refleja elementos del ambiente de los negocios y de la infraestructura de cada economía; y, iii) el tercer subíndice comprende los elementos humanos, culturales y naturales con que cuenta cada país y algunas estadísticas del World Travel & Tourism Council 2014 annual Economic Impact Report.

4. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA TURÍSTICA

4.1. ANÁLISIS CUALITATIVO

En relación con la institucionalidad, Colombia, es una democracia, oficialmente denominada República de Colombia, es una República unitaria. Situada en la región noroccidental de América del Sur. Está constituida por un estado social

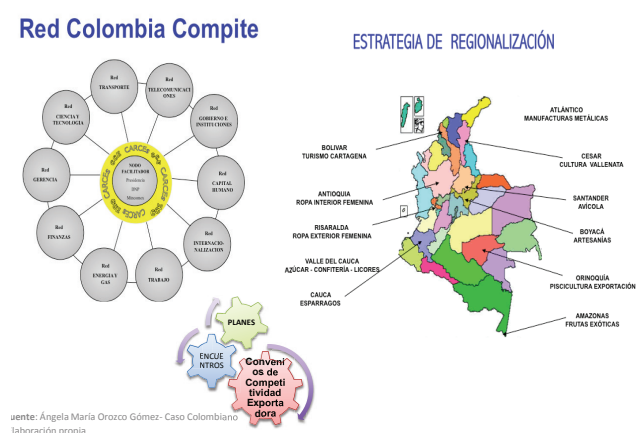
de derecho, centralizado políticamente y descentralizado administrativamente cuya forma de gobierno es presidencialista por cuatro años, hasta 2003, cuando fue aprobada la reelección inmediata del Presidente de la República. Está organizada políticamente en 32 departamentos descentralizados; 1.123 municipios registrados en el DANE²; se incluyen 5 distritos especiales que se cuentan también como municipios. En Colombia los recursos pasan de la nación al departamento y de este al municipio; como Distrito Capital, Bogotá D.C; es el único municipio que recibe directamente de la nación recursos.

En 2002 se inicia el primer mandato del Presidente Álvaro Uribe Vélez, quien fue reelegido por otro periodo presidencial, por lo tanto gobernó hasta 2010. Posteriormente el Presidente Juan Manuel Santos Calderón, fue elegido desde 2010 hasta 2014, ha sido reelegido, para continuar con su mandato como Presidente hasta 2018. Estos dos Presidentes de la República, son los que han gobernado en el periodo del estudio aca analizado.

Sin embargo, los antecedentes normativos para las Políticas de Transformación Productiva comienzan con el decreto 2100 de 1994, por el cual se crea el el Consejo Nacional de Competitividad, en noviembre de 1998, con el decreto 2222 la Comisión Mixta de Comercio Exterior asumió las funciones del Consejo como asesor del Presidente de la República en los temas relacionados con productividad y competitividad.

Posteriormente, participó con el Ministerio de Comercio Exterior del Plan Estratégico Exportador 1999-2009 y en el año 1999 el Ministerio de Comercio Exterior lanzó la Política Nacional de Productividad y Competitividad –PNPC. Esta política tenía tres instrumentos principales: uno transversal, basado en la Red Colombia Compite, otro sectorial, basado en la firma de convenios de competitividad, y por último uno regional, basado en los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior (Carce). Ver Grafico 1.

Grafico 1: Política Nacional de productividad y competitividad Colombia - PNPC - 1999-2009.



fuente: Ángela María Orozco Gómez- Caso Colombiano. Laboración propia

Fuente: Elaboración propia.

² DANE. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) es la entidad responsable de la planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas oficiales de Colombia.

Se presentan a continuación los avances logrados mediante las políticas y resultados presentados en los documentos Conpes durante la década analizada.

Las políticas de desarrollo industrial; apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa; del comercio interno y de turismo y el desarrollo empresarial, hasta el año 2003 era responsabilidad del Ministerio de Desarrollo y las negociaciones comerciales internacionales de Colombia y las políticas de exportaciones e importaciones, estaban a cargo del Ministerio de Comercio Exterior. A partir de la Ley 790 del 2002, se fusionaron los dos Ministerios y se creó el hoy responsable de las Políticas Turísticas el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

El Conpes³ 3297 de julio de 2004 retomó la política pública sobre competitividad con la definición de la Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad. En 2005 se creó la Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y la Productividad, y posteriormente se expidió el Conpes 3439 de agosto de 2006, que crea el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad -SNC; la secretaría técnica del Sistema es del Departamento Nacional de Planeación, en cabeza del su director, quien debe poner en marcha una Política Nacional de Competitividad. Con base en esta directriz, se continuó con la de creación de Comisiones Regionales de Competitividad, las cuales constituyen la articulación regional del SNC, y vinculan la experiencia, de los Carce.

Posteriormente, en 2006, mediante el Decreto 2828, expedido para perfeccionar el Conpes 3439, es modificado en 2007 por el Decreto 61, el cual cambia la organización de la Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y la Productividad y establece que la secretaría técnica será mixta, integrada por el Director del DNP y un delegado del sector privado. El Conpes 3527 de 2007,

este documento plantea 15 planes de acción para desarrollar la Política Nacional de Competitividad propuesta en el marco del Sistema Nacional de Competitividad. Los 15 planes de acción son los siguientes: 1. Sectores de clase mundial; 2. Salto en la productividad y el empleo; 3. Competitividad en el sector agropecuario; 4. Formalización empresarial; 5. Formalización laboral; 6. Ciencia, tecnología e innovación; 7. Educación

³ CONPES: El Consejo Nacional de Política Económica y Social; creado por la Ley 19 de 1958. Es la máxima autoridad nacional de planeación, asesora del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos denominados "Conpes" en los cuales se establecen las "Políticas Públicas" relacionadas con cada uno de los sectores y aspectos esenciales para el desarrollo de Colombia. Departamento Nacional de Política Económica y Social es el encargado dinamizar y proteger la industria nacional, otorga los certificados de desarrollo turístico y promueve los programas de apoyo y fomento al sector externo del país. (CONPES, 2010).

y competencias laborales; 8. Infraestructura de minas y energía; 9. Infraestructura de logística y transporte; 10. Profundización financiera; 11. Simplificación tributaria; 12. TIC; 13. Cumplimiento de contratos; 14. Sostenibilidad ambiental como factor de competitividad; y 15. Fortalecimiento institucional de la competitividad.

Se propone para cada uno de estos planes de acción una matriz donde se presentan los productos, las actividades y los indicadores a alcanzar. De igual manera se propone solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y al DNP, presentar al Conpes el documento de política que consolide la estrategia de Colombia es Pasión.

En 2008 el Decreto 1475, modifica parcialmente el Decreto 2828 de 2006 y el Decreto 061 de 2007 para incluir al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, como miembro de la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Competitividad y como Coordinador Nacional de las Comisiones Regionales de Competitividad. La Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Competitividad es de carácter mixto, ejercida conjuntamente por el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo y por un representante del sector privado, propuesto por los miembros del sector privado que integran la Comisión y designado por la Comisión Nacional de Competitividad.

Las Comisiones Regionales de Competitividad entran a formar parte del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad y sus delegados pueden ser convocados a las sesiones de la Comisión Nacional de Competitividad por el Alto Consejero Presidencial para la Competitividad y la Productividad. El Gobierno Nacional en coordinación con las autoridades departamentales y por recomendación de la Comisión Nacional de Competitividad, promoverá la creación de comisiones regionales de competitividad, cuya composición reflejará la adecuada participación de los principales actores sociales de la región. La Coordinación Nacional de Comisiones Regionales de Competitividad es ejercida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en representación del sector público con el apoyo de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio - Confecámaras como representante del sector privado.

La Ley 1253 de 2008 ordena presentar un informe sobre la competitividad internacional de Colombia, para ello en 2010 en documento Conpes 3668, presenta el informe de resultados sobre como ha avanzado Colombia a partir de 2008 cuando se puso en marcha los planes de acción para la competitividad; detalla los resultados del seguimiento de 13 de los 15 planes de acción del Conpes 3527. Presenta además de los resultados, por cada uno de los planes de acción; indicadores como el reporte *Doing Business* del Banco Mundial, Competitividad Turística, entre otros de reconocimiento mundial, con una evolución positiva. El Potencial para la Conectividad y Desarrollo Financiero, el país rompió en 2010 la tendencia negativa

en las mediciones de competitividad del Anuario de Competitividad Mundial IMD⁴.

El Conpes 3668 de 2010 presenta como resultados de la estrategia sectorial, planteada en el Plan de acción para el turismo en el Conpes 3527 de 2007, así:

“Colombia Destino Turístico de Clase Mundial: se han realizado avances en la superación de las principales barreras de la competitividad del sector, en particular, en infraestructura turística, coordinación institucional, recuperación de playas, seguridad turística y desarrollo de mejores productos turísticos.

A partir de los convenios de competitividad turística se realizó un inventario de necesidades de infraestructura por departamento, que mostró falencias viales y de conectividad territorial. En consecuencia, se formuló un plan de acción en el que se definieron responsabilidades y competencias de las entidades nacionales y regionales. Así mismo, se logró que en los términos de referencia de las nuevas concesiones viales fuera incluido un prototipo de parador turístico como requisito para los concesionarios.

Como herramienta de gestión de la competitividad sectorial y coordinación institucional, se logró que 32 departamentos y los Distritos Turísticos y Culturales de Cartagena y Santa Marta y el Distrito Capital de Bogotá, suscribieran nuevos convenios de competitividad turística.

En materia seguridad turística, el MCIT adelantó un programa de capacitación y dotación de la Policía de Turismo, con el fin de mejorar sus competencias en esta actividad. Entre 2006-2010 se realizaron 2.827 rutas seguras a lo largo de la red vial nacional, que permitieron recuperar la confianza de los colombianos para viajar por Colombia y ampliar los efectos positivos del turismo en el territorio. En el mismo periodo, se realizaron 67 reuniones de los Consejos de Seguridad Turística, con el fin de coordinar y fortalecer la gestión de seguridad de los principales destinos turísticos del país, mediante compromisos público-privados.

Para la recuperación de playas y el control de la erosión en el litoral Atlántico y San Andrés, se desarrollaron proyectos con INVEMAR y la Gobernación del Atlántico. En particular, el MCIT ha avanzado en el desarrollo de estudios que permitan mejorar el marco de ordenamiento de las playas en materia calificación, certificación y

⁴ En 2010 Colombia se ubica en el puesto 45 entre 58 economías y avanza seis posiciones en el escalafón de competitividad que elabora el IMD a partir de la evaluación de 246 criterios, 115 son datos de opinión con ponderación del 33% y 131 indicadores económicos, sociales y ambientales que explican el índice en un 67%.

gestión como atractivos turísticos, con el objetivo de desarrollar una política al respecto⁵.

Finalmente, con el fin de estimular la promoción de los destinos y atractivos, así como el mejoramiento del producto turístico, se destinaron \$6.630 millones del Fondo de Promoción Turística para la señalización turística de la red vial nacional. La señalización, distribuidos en 6.578 kilómetros (62% de la red vial pavimentada), beneficia 278 municipios en 23 departamentos del país. Las vías señalizadas en la primera fase son: Bogotá – Tunja, Tunja – Tota, Tunja- Bucaramanga, Ibagué – Armenia – Pereira – Manizales, Armenia– Quimbaya, Cartagena- Barranquilla – Santa Marta – Riohacha, Neiva – San Agustín, Armenia - Cali, Bogotá – Guaduas – Honda – Mariquita – Ibagué.” (CONPES, 2010A, p. 33-35).

En 2010 con el Conpes 3678 se formula “La Política de Transformación Productiva” (PTP) mediante la consolidación de un modelo de desarrollo económico sectorial que guíe el crecimiento y genere bienestar para el país. Este nuevo modelo de desarrollo económico sectorial articula e instrumenta a través de los antecedentes y avances del PTP y del Sistema Nacional de Competitividad, se toman ocho sectores y las acciones específicas para cada uno ellos se constituyen en factores claves del éxito de la política PTP. Uno de los objetivos de esta Política es la articulación sectorial, para la implementación de valores agregados y generación de “clusters”, con en esta política son múltiples las alianzas y resultados alcanzados, entre los cuales se destacan los siguientes:

“Estructuración y elaboración del Plan Nacional de Normalización para tres segmentos de la cadena: agentes, bienes y servicios; Implementación de estrategia de inclusión y regionalización del Programa por medio del Repositorio de Información Sectorial; mejoramiento del Sector Software y TI; Sector Turismo de Salud: Implementación del programa de bilingüismo con contenido específico para el sector salud por parte del SENA, como parte de un programa piloto del Centro de Salud del SENA; Posicionamiento de la acreditación nacional a través del otorgamiento por parte de ISQua a ICONTEC, ente acreditador del Sistema Único de Acreditación en Salud en Colombia, del certificado de Acreditación Internacional. De otra parte dos instituciones de salud en el país cuentan con certificado de acreditación otorgado por la Joint

Commission, el cual a su vez es acreditado por ISQua. Posicionamiento de cinco instituciones de salud colombianas en escalafones internacionales.” Se presenta la Política Pública para alcanzar sectores de Clase Mundial con una propuesta y avances para el “Posicionamiento de Colombia como destino de Turismo de Salud: El sector de turismo de salud está compuesto por 4 categorías básicas (medicina curativa, preventiva, estética y bienestar (Inspired Wellness), en las que Colombia podría competir con una propuesta estratégica clara, capturando al menos 2,8 millones de turistas de salud y generando ingresos por al menos 6,3 mil millones de dólares en el año 2032. Diseñar productos y promover la construcción de infraestructura de bienestar (Inspired Wellness) con estándares de clase mundial.”

En el Conpes 3674 de 2010 establece las directrices generales para la puesta en marcha de la Estrategia Nacional para la Gestión del Recurso Humano en Colombia, integra todos los niveles de educación, sin embargo, el SENA es la entidad encargada desde 1997 poner en marcha el enfoque de competencias laborales, emprendiendo diversas acciones, tales como la elaboración de las normas y certificación de competencias laborales de manera concertada con el sector productivo, apoyado en instancias denominadas “mesas sectoriales”; integra el SENA. con la educación media, consiste en vincular al mundo productivo a los jóvenes desde el grado 9º, busca iniciar desde temprana edad el proceso de formación y desarrollo de competencias laborales. El proceso de integración se inicia con una concertación entre las regionales del SENA y las Secretarías de Educación Departamental. (ibidem)

En 2011, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo; como ente rector de la actividad turística en Colombia, convocó a los diversos actores del sector con el fin de formular unas líneas estratégicas de planeación, para dar cumplimiento a la normatividad nacional “artículo 339 de la Constitución Nacional, Ley 152 de 1994 para la conformación del Consejo Nacional de Planeación y el artículo 16 de la Ley 300 de 1996 – Ley de Turismo –, establece que la preparación del Plan Sectorial de Turismo, debe seguir un procedimiento establecido”; se aprobó el Plan Sectorial de Turismo, 2011 – 2014 “Turismo: factor de prosperidad para Colombia”. Este Plan Sectorial avanza a partir de los resultados obtenidos en el sector en el anterior Plan Sectorial de Turismo 2008-2010: “Colombia, Destino Turístico De Clase Mundial para Todos”, con este plan se propone dar un “mayor énfasis al mejoramiento del producto y a la promoción nacional e internacional, con el fin de captar más turistas con mayor capacidad de gasto”. Propósito que aún continúa.

⁵ Estudio del MCIT con el INVEMAR y la Gobernación del Atlántico “Determinación de un sistema de calificación y certificación de playas turísticas”. Estudio elaborado por el MCIT entregado a la Procuraduría General de la Nación: “Playas Turísticas de Colombia -Iniciativas para mejorar la gestión de las playas como atractivo y el reposicionamiento del producto turístico de Sol y Playa”.

Grafico 2: Marca país “Colombia es pasión”.



Fuente: Ministerio de Comercio industria y Turismo. Colombia.

“Como logros significativos de los procesos de planeación el MCIT, realiza dos eventos institucionales desde 2008 que buscan fortalecer las alianzas publico-privadas, para articular los mercados nacionales e internacionales e incentivar el comercio de los productos turísticos especializados de las diferentes regiones del país con los principales operadores del turismo nacional – TURISMO COMPITE- evento anual y TURISMO NEGOCIA, semestralmente, que realiza la Rueda Nacional de Negocios Turísticos – el MCIT, lidera las Unidades Sectoriales de Normalización, actualmente cuentan con 49 Normas Técnicas Sectoriales de Calidad, las cuales integran el programa de Calidad Turística; de las cuales, se han certificado de manera continua los operadores turísticos –453–, y los lugares de interés turístico. Como proyectos pioneros en América Latina se destacan: los procesos de certificación de calidad como Destinos Turísticos Sostenibles de Colombia: Playa Cristal (Santa Marta), Puerto Nariño (Amazonas) y el Centro Histórico de Cartagena. (CONPES, 2001, p. 7).

Como política de fortalecimiento de la educación para cimentar una cultura turística, se creó el programa “Colegios Amigos del Turismo” cuyo objetivo es el de articular las acciones educativas propuestas con los sistemas curriculares de las instituciones educativas básica y media, de tal manera que los contenidos turísticos, y en general el uso creativo del tiempo libre, sea un eje trasversal de contenidos de todas las asignaturas, en aquellas instituciones que voluntariamente deseen enfocar su formación hacia el turismo, el programa piloto vinculó 18 colegios del país como plan.

Se presentan como resultados de gestión la mayor conectividad, por vía aérea, en 2008 se inició la operación de 10 nuevas rutas con 52 vuelos semanales, y se ampliaron 8 rutas con 49 nuevos vuelos semanales, es decir un total de 101 vuelos semanales adicionales internacionales. Para el año 2009, se contaba con 147 frecuencias aéreas internacionales adicionales. (CONPES, 2011, p. 8)

Turismo: Panorama 2020, estudio de la OMT en 1999, continúa vigente en Colombia, actualizado y mejorado con los

Planes de Desarrollo Sectoriales de Turismo: prosigue con el desarrollo centrado en la calidad y en la sostenibilidad; se promueve la utilización completa de la tecnología y la información para identificar y comunicar de manera eficiente los segmentos y nichos de mercado: incentiva la creación y promoción para el desarrollo de productos y el marketing ajustados a las nuevas motivaciones turísticas, propuestos por la OMT, los define como las tres E: Espectáculo, Emoción y Educación; la adecuada relación calidad/precio; la imagen de seguridad es importante en la decisión de viaje; el turismo como tendencia, se caracteriza como “accesorio de moda” y el destino turístico se constituye como un factor diferenciador al distinguir al turista del turismo de masas.

El Plan Sectorial de Turismo, 2011 – 2014 “Turismo: factor de prosperidad para Colombia” tiene como Objetivo General:

“Mejorar la competitividad de los servicios y destinos turísticos de Colombia con el fin de hacer del turismo una estrategia de desarrollo sostenible para el país, que contribuya a la generación de empleo, a la prosperidad de las regiones y a dinamizar el círculo virtuoso del ascenso social. Como Objetivos Específicos, plantea ocho: Fortalecer la institucionalidad y la gestión pública del turismo a nivel nacional y regional; Mejorar la calidad de los servicios y destinos turísticos ofrecidos a los turistas nacionales y extranjeros; Fortalecer las habilidades y competencias del talento humano en función de las necesidades, de la demanda turística y la generación de empleo; Mejorar la gestión en infraestructura de soporte y conectividad para el turismo; Impulsar la inversión en el sector turístico, buscando la generación de valor agregado nacional; Fortalecer el desarrollo de productos turísticos especializados; Enfocar las iniciativas de promoción turística por segmentos especializados del turismo; Desarrollar iniciativas transversales para promover el desarrollo sostenible del turismo”. (CONPES, 2011, p. 24).

Grafico 3: Marca país.



Fuente: Ministerio de Comercio industria y turismo. Colombia.

Como metas el MCIT en el propone: “A 2014 recibir 4 millones de visitantes extranjeros

y alcanzar US\$4.000 millones en ingresos de divisas en el año; Dinamizar el mercado turístico interno; Incrementar la productividad de las empresas turísticas; Fortalecer el Banco de Proyectos de Infraestructura Turística; Poner en marcha megaproyectos turísticos por \$120.000 millones.

Como metas para la productividad empresarial se tienen: 2.000 personas vinculadas al sector capacitadas en inglés; traducción a otros idiomas de las cartas de 100 restaurantes de Cartagena, Bogotá y San Andrés, Establecer de la prueba TOEFL, IELTS o DELF como requisito de grado en las carreras superiores de turismo; Programa Ispeak en sectores del PTP; Plan de TIC's para pymes turísticas; El Sector Turismo en las 4 estrategias de Innpulsa Colombia – EDI, Mipymes, Innovación Regional y Clusters y Grandes Empresas-; Vincular 22 nuevas instituciones al Programa de Colegios Amigos del Turismo; Promoción y mercadeo: como hecho significativo se diseñó una nueva imagen con un presupuesto para la promoción de la marca COLOMBIA para el año 2012 de \$7.000 millones de pesos, para su diseño y desarrollo de la nueva imagen. La imagen se diseñó con 4 principios fundamentales: Flexible, Colorido, Afectivo y Fáctico. (MCIT, 2011, p. 25-41).

Otra reforma significativa, fué la modificación de la Ley 300 de 1996 – Ley General de Turismo y la Ley 1101 de 2006, por la Ley 1558 de 2012. La cual tiene como propósito “el fomento, el desarrollo, la promoción, la competitividad del sector y la regulación de la actividad turística, a través de los mecanismos necesarios para la creación, conservación, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, resguardando el desarrollo sostenible y sustentable y la optimización de la calidad, estableciendo los mecanismos de participación y concertación de los sectores público y privado en la actividad”.

En ella se declara: “El turismo como una industria esencial para el desarrollo del país y en especial de las diferentes entidades territoriales y cumple una función social”. “El Estado le dará especial protección en razón de su importancia para el desarrollo nacional”. Se crea el Consejo Superior del Turismo, bajo la dirección del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, como órgano de coordinación entre los distintos Ministerios, gremios y entidades relacionadas con el turismo con el fin de que la actividad sea de calidad, sostenible y accesible a todos los colombianos. El Consejo tiene a su cargo la coordinación del Fondo Nacional de Turismo, en la anterior Ley era el Fondo de Promoción Turística; además se crearon: el Consejo Consultivo de la Industria Turística como un órgano de concertación público-privado; el Consejo Nacional de Seguridad Turística y los Comités Locales de Playa.

Con la Ley, se establecen incentivos y sanciones tributarios, a los prestadores de servicios turísticos que cumplan o no con la actualización del Registro Nacional de Turismo. Se establece también que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, lleve el registro de las estadísticas relacionadas con el sector turístico y de manera mensual debe entregar la información correspondiente, según los diferentes renglones de la actividad que de común acuerdo se determine con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, incluyendo la denominada cuenta satélite y el turismo fronterizo.

Los municipios podrán conformar círculos Turísticos con el fin de promover y desarrollar el turismo en sus regiones, de acuerdo a lo establecido en la Ley 1454 de 2011 Ley de Ordenamiento Territorial. (DANE, 2012, p. 4-17).

4.1. ANÁLISIS CUANTITATIVO

En Colombia durante la década de los noventa se caracterizó por tener un periodo de grandes, conflictos, contrastes y desafíos, el turismo disminuyó casi hasta desaparecer, por los problemas de seguridad, la falta de consumo y de inversión.

El crecimiento de la economía tuvo tasas muy bajas en 1998, fué del 0.6% y en 1999 se vivió la mayor recesión económica respaldada en cifras, de que se tenga historia, con un decrecimiento del PIB de -4.2% y del sector industrial cercanas al -20%. Se requería un plan de choque el cual se realizó en muchos frentes, la reforma estructural del Estado y un Plan Estratégico Exportador.

Con el fin de aumentar y diversificar la oferta de bienes y servicios, entre ellos como se presentó en la parte anterior, el turismo, como motor de desarrollo dada su importancia internacional que para el año 2000 era de 682 millones de turistas internacionales en el mundo, con la participación de América del Sur de 15,3 millones, 2%, del mercado mundial.

Se ha tenido un crecimiento sostenido promedio que oscila entre el 8% y 10%. Sin embargo, si se compara el 2007 en relación con el 2006 se duplicaron las llegadas de extranjeros a Colombia, por lo cual si se observa el periodo en conjunto, el crecimiento de turistas es mayor que la tasa de crecimiento del turismo mundial, así, como lo ha señalado la Organización Mundial del Turismo, lo cual indica la mejoría del país como destino turístico.

Al poner en marcha una serie de medidas, como se puede evidenciar en la Tabla 1. se ha incrementado un 30,5% el total de turistas internacionales según las estadísticas de la Organización Mundial de Turismo, durante el periodo.

Tabla 1: Turistas internacionales Colombia 2004-2013.

Año	Em miles
2004	791
2005	933
2006	1.053
2007	2.115
2008	2.168
2009	2.303
2010	2.385
2011	2.045
2012	2.175
2013	2.594
Total Periodo	18.562

Fuente: elaboración propia, con base en datos de OMT.

Como un hecho significativo, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, presenta en su informe de 2013 “Si se incluyen las llegadas de viajeros por zonas de integración fronteriza que reporta el total de llegadas de “visitantes” no residentes asciende a 3.747.945” con un crecimiento de 7,34%.” Si se toma este dato como referencia, el cumplimiento de la meta de 4 millones para 2014, esta muy cerca de cumplirse.

“La salida de colombianos por los puntos de control migratorios aéreos terrestres y marítimos un incremento del 13,9%, para un total de 3.604.631 turistas en el 2013 con respecto al mismo período de 2012”. De lo cual se puede inferir, la contribución de la política turística, crear “cultura turística”.

En relación con los ingresos por turismo internacional se observa su comportamiento en la Tabla 2.

Tabla 2: Ingresos por turismo internacional Colombia 2004- 2013

Año	Millones US
2004	1.058
2005	1.218
2006	1.550
2007	2.115
2008	2.168
2009	2.303
2010	2.083
2011	2.201
2012	2.351
2013	2.576
Total periodo	19.623

Fuente: elaboración propia, con base en datos de OMT.

El turismo es el tercer sector generador de divisas para Colombia, después del petróleo y el carbón, y por encima de productos tradicionales como café, flores y banano. Para el año 2013 se han generado 3.639 millones de dólares en el sector turístico.

El ingreso de divisas por turismo, se calcula como la suma de las exportaciones de transporte y viajes registradas en la cuenta corriente de la balanza de pagos. El ingreso de divisas en Colombia ha tenido una tendencia creciente en el período analizado. Los ingresos por turismo representaron el 5,6% de la cuenta de ventas externas totales. Del total recibido en 2013 por turismo, 2.491 millones de dólares fueron por concepto de viajes, un 5,8% más que en 2012.

Otros 1.148 millones de dólares en divisas recibió el país por transporte de pasajeros, lo que significa un incremento del 27,1 % en comparación con el ejercicio anterior, según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. En la Tabla 3. se presenta las Divisas por concepto de Turismo.

Tabla 3: Ingresos por divisas Turismo Colombia 2004-2013.

Año	Millones US
2004	1.740
2005	2.001
2006	2.009
2007	2.773
2008	3.082
2009	3.952
2010	2.797
2011	3.083
2012	3.192
2013	3.639
Total Periodo	28.268

Fuente: elaboración propia, con base en datos del Banco de la República.

Las reformas, las campañas sistematicas para lograr una nueva imagen de Colombia como un país seguro, los estímulos comerciales, arancelarios y tributarios⁶, las mejores calificaciones otorgadas al país por tres de las más prestigiosas calificadoras de riesgo: Moody's, Standard and Poor's y Fitch Ratings, han contribuido para que Colombia sea un país atractivo a la Inversión Extranjera, las grandes cadenas hoteleras y multinacionales especialmente en el sector energético. A continuación en la Tabla 4. se presenta la Inversión Extranjera Directa, del Sector Comercio, Restaurantes y Hoteles:

⁶ Exención de impuestos a la renta por 30 años la cual entra en vigencia a partir del inicio de los servicios hoteleros prestados en nuevos proyectos, para los que se remodelen o amplíen a partir de 2003 hasta 2007.

Tabla 4: Inversión extranjera directa - IED - Colombia 2004-2013.

Año	Millones US
2004	202
2005	216
2006	532
2007	639
2008	1.049
2009	594
2010	227
2011	2.032
2012	1.420
2013	1.601
Total Periodo	8.512

Fuente: elaboración propia, con base en datos del Banco de la República.

Según Proexport, las cadenas internacionales hoteleras que han ingresado al país, por efecto de los incentivos del gobierno nacional, son: la cadena norteamericana Starwood Hotels & Resorts con la construcción de un complejo turístico en Cartagena con una inversión estimada de 62,5 millones de dólares; la Cadena Hilton Hotels Corporation, inauguró su primer hotel en Bogotá; el conglomerado Intercontinental Hotels Group, con sus hoteles Holiday Inn, Intercontinental Hotels & Resorts y Crowne Plaza Hoteles & Resorts, con un nuevo hotel Holiday Inn en Ciudad Salitre con una inversión aproximada de 22 millones de dólares; la cadena Marriot International con la marca JW Marriot, inauguró su hotel en 2010; la multinacional Accor hizo presencia en Colombia con los Hoteles Ibis, en Bogotá y Medellín. La cadena Hyatt inició la construcción en 2014 en Bogotá es un hotel de lujo de cinco estrellas, con una inversión de 200 millones de dólares, su apertura está prevista para 2017, será el tercer hotel de esa marca de lujo en Latinoamérica, con los de Sao Paulo y Santiago de Chile; NH Hotels de España con dos hoteles en Bogotá y Medellín; Sheraton amplió su oferta turística con un hotel en Cartagena de categoría First Class-Full Service; Sofitel – marca de la multinacional Accor – terminó la remodelación del Hotel Sofitel Bogotá Victoria Regia para seguir ofreciendo todos sus servicios de talla mundial; Radisson Hotels abrió en Cali el Radisson Royal Cali, como el primer hotel ubicado en una ciudad distinta a la capital de un país, en Latinoamérica y la cadena Best Western es también, el primer hotel de categoría plus en Latinoamérica.

Tabla 5: Llegada internacionales a Colombia 2000-2013.

1000			
Año	Turistas internacionales Colombia 2004-2013	Total America del Sur	% Participación de Colombia
2004	791	16.000	4.9
2005	933	18.200	5.1
2006	1.053	18.900	5.6
2007	2.115	21.000	10.1
2008	2.168	21.800	9.9
2009	2.303	21.426	10.7
2010	2.385	32.614	10.1
2011	2.045	25.415	8.0
2012	2.175	26.673	8.1
2013	2.594	27.313	9.4
Total Periodo	18.562	220.341	8.4

Fuente: elaboración propia, con base en datos de OMT.

Según el *World Travel & Tourism Council Annual Economic Impact Report 2014*, la inversión en Colombia, el sector Viajes y Turismo en 2013 fue \$ 4,14 mil millones de dólares EE.UU, que representa el 4,5% de la inversión total, en el país, se espera que aumente en un 5,5% en 2014. Lo cual contribuye con el fomento a las exportaciones de los visitantes las cuales generan 3510 millones de dólares en 2013, que es del 5,4% de las exportaciones totales del país y se espera que aumente en un 13,9%.

De acuerdo con la información de la OMT, y como se ha presentado en los párrafos precedentes, el turismo se destaca como uno de los sectores que contribuye a la transformación productiva, por su generación en ingresos, divisas, el volumen de negocio del turismo iguala o incluso supera en algunos países las exportaciones de petróleo, productos alimentarios o automóviles. El turismo se ha convertido en uno de los principales sectores del comercio internacional, y representa al mismo tiempo una de las principales fuentes de ingresos de numerosos países en desarrollo. En la Tabla 5. se presenta la participación de la llegada de turistas internacionales de Colombia en América del Sur. Sur América como región mantuvo un crecimiento sostenido, a pesar de las distintas crisis que sufrió la región con la recesión económica que afectó gravemente a Norte América y las incertidumbres surgidas por el brote de gripe A (H1N1) presentado durante 2009, Colombia también logró mantener una tendencia positiva, para alcanzar una participación durante el periodo de un 8,4% de los turistas extranjeros que llegaron a Sur América. Según las previsiones a largo plazo de la OMT, incluidas en *Tourism Towards 2030* (Turismo hacia 2030), las llegadas de turistas internacionales crecerán un 3,3% anualmente entre 2010 y 2030 hasta alcanzar los 1.800 millones en 2030. Entre 2010 y 2030, se prevé que las llegadas en destinos emergentes crezcan el 4,4% al año, el doble, que las de las economías avanzadas 2,2% al año.

Gráfico 2: Composición de índice de competitividad de turismo del foro económico mundial.



Fuente: Indicadores de competitividad. Económico Mundial.

El Reporte de Competitividad de Viajes y Turismo (RCVT) se inició en 2007, es una de las publicaciones realizada en materia de competitividad por el Foro Económico Mundial –FEM⁷–, en Colombia el Departamento Nacional de Planeación realiza una publicación del Observatorio de Competitividad en la Dirección Empresarial en la cual se presentan los resultados generales para Colombia del Índice de competitividad de viajes y turismo –ICVT. El índice es un índice compuesto por varios factores ver Gráfica 2., es una medida, que le permite evaluar a los inversionistas el potencial para desarrollar negocios en el sector de viajes y turismo en un país, por lo tanto, no es un un indicador de la atractividad del país como destino turístico. Se publicó anualmente en 2007 y 2008, a partir de 2009 se ha realiza cada dos años.

La fuente de datos, se realiza a través de una encuesta de opinión a los líderes empresariales en los países, en ella, se contrasta la situación del su propio entorno, del país en referencia, con los indicadores mundiales, de allí, surge una categorización en donde el país obtiene una calificación de entre 1 a 6 en donde 6 es la máxima calificación y 1 la mínima.

Colombia en 2009 tuvo una calificación en el ICVT de 3,89 y ocupó el puesto 72; en 2011 se incrementó la calificación a 3,94 pero se tuvo la posición 77; y en 2013 se disminuyó la calificación en relación con 2011 a 3,90 y ocupó el puesto 84. La ubicación de un país permite establecer la posición relativa de un país en relación con los otros países; el Observatorio de Competitividad del Departamento Nacional de Planeación, analiza el Reporte de Competitividad de Viajes y Turismo de la FEM, en la Gráfica 3, se presenta la evolución del Índice de Competitividad para Colombia, desde 2007.

Gráfico 3: Evolución del índice de competitividad de viaje y turismo - FEM - 2007 - 2013.



Fuente: DNP. Observatorio de competitividad. Colombia. Reporte de Competitividad e Viajes y Turismo. 2007-2013. Posición relativa: porcentaje de países superados por Colombia en el Escalafón.

⁷ Es una organización sin fines de lucro con sede en Ginebra, (Suiza), reconocida mundialmente por la asamblea que realiza anualmente en Davos - Suiza. En 2007 se realizó en 124 países, y en 2008 se ha ido incrementando el número de países evaluados has en 2013 son 140.

Table 6: Escalafón General (IGVT), Subíndices y pilares de competitividad, Posición obtenida por Colombia 2009-2013:

Posición en: Escalafón general / Subíndice / Pilar	Posición absoluta			Cambio en posición absoluta		Posición relativa * (%)			Cambio en posición relativa (%)	
	2013	2011	2009	2013- 2011	2011-2009	2013	2011	2009	2013-2011	2011-2009
Número de países	140	139	134							
Posición general	84	77	72	-7	-5	39,6	44,6	46,3	-4.6	4.3
Marco regulatorio	101	102	91	1	-11	27,3	26,6	32,1	1.2	-12.3
Reglas de política y regulación	56	60	60	4	0	59,7	56,8	55.2	3.2	-11.7
Sostenibilidad ambiental	97	77	84	-20	7	30,2	44,6	37.3	-13.9	-15.9
Seguridad	115	126	125	11	-1	17,3	9,4	6.7	8.5	-8.6
Salud e higiene	100	95	86	-5	-9	28,1	31,7	35.8	-3.1	-19.8
Priorización de viajes y turismo	88	89	67	1	-22	36,7	36,0	50.0	1.2	29.0
Ambiente de los negocios e infraestructura	103	92	88	-11	-4	25,9	33,8	34.3	-7.4	-3.6
Infraestructura de transporte aéreo	73	70	65	-3	-5	47,5	49,6	51.5	-1.8	-8.2
Infraestructura de transporte terrestre	131	120	108	-11	-12	5,8	13,7	19.4	-7.2	-11.2
Infraestructura turística	93	83	93	-10	10	33,1	40,3	30.6	-6.7	-5.7
Infraestructura de TICS	77	64	65	-13	1	44,6	54,0	51.5	-9.0	5.5
Competitividad de precios en viajes y turismo	105	88	66	-17	-22	24,5	36,7	50.7	-11.7	8.0
Recursos humanos, culturales y naturales	34	39	34	5	-5	75,5	71,9	74.6	3.8	37.5
Recursos humanos	72	65	64	-7	-1	48,2	53,2	52.2	-4.7	-1.0
Afinidad con los viajes y el turismo	86	93	104	7	11	38,1	33,1	22.4	5.5	-5.8
Recursos naturales	16	12	5	-4	-7	88,5	91,4	96,3	-2.8	54.3
Recursos culturales	37	43	56	6	13	73,4	69,1	58.2	4.5	16.3

* La posición relativa se refiere al número de países superados por Colombia en el escalafón. Los caracteres en rojo significan que se presentó un descenso en el escalafón

Fuente: DNP-DDE. Observatorio de competitividad. Colombia. Reporte de Competitividad de Viajes y Turismo 2009-2013.

Al observar la Tabla 6. En el Subíndice Marco regulatorio presenta una leve mejora, soportada en la mayor normatividad y la notoria mejora en seguridad, muestra un descenso significativo en aspectos ambientales, salud e higiene. El Subíndice Ambiente de Negocios presenta un descenso significativo en todos los factores o pilares, se destaca la caída en la competitividad de precios en viajes y turismo. El Subíndice Recursos humanos, culturales y naturales regreso a la condición de 2009, su avance es imperceptible.

Según el World Travel & Tourism Council Annual Economic Impact Report 2014. "Colombia con una Población de 48 millones, tiene un PIB en 2013 de \$ 377,33 mil millones en dólares EE.UU; 2,6 millones de visitantes, contribuye al PIB anual, con los viajes y del turismo al PIB \$ 20,2 -COP 37,8

millones-, que es del 5,4% del PIB total." Como se puede observar en la Tabla 7. la contribución al PIB de Colombia, se ha incrementado de manera significativa, en el año 2000 su aporte era el 1,3%.

Tabla 07: Contribución en viajes y turismo al PIB de Colombia 2004-2007.

Año	Billones US
2004	15
2005	16
2006	18
2007	18
2008	18
2009	17
2010	18
2011	18
2012	19
2013	20
Total Periodo	177

Fuente: elaboración propia, con base en los datos del World Travel & Tourism Council Annual Economic report 2004.

Igualmente, World Travel & Tourism Council Annual Economic Impact Report 2014, señala que en 2013 el sector de Viajes y Turismo, contribuyó a la generación de 1.157.000 puestos de trabajo, que es el 5,6% del empleo total. En la Tabla 8. Se observa la tendencia durante el periodo.

Tabla 8: Contribución al empleo viajes y turismo Colombia 2004-2013.

Año	Personas Empleadas Miles
2004	1.041
2005	1.100
2006	1.131
2007	1.109
2008	1.038
2009	1.124
2010	1.142
2011	1.071
2012	1.110
2013	1.157
Total Periodo	11.023

Fuente: elaboración propia, con base en los datos del World travel & tourism Council Annual Economic Impact report 2014.

5. CONCLUSIONES

Desde el año 2000 Colombia se propuso "Transformar el Sector Turismo en un Sector de Clase Mundial" para ello el gobierno presentó una propuesta mediante un estudio, para construir una visión a 2020, la cual, ha sido tenida en cuenta en los distintos niveles de la administración pública, para la articulación y construcción de Políticas Públicas, aspecto positivo, porque existe unidad de propósito, un factor clave de éxito, en el alcance de objetivos y metas.

La formulación de directrices de acción, su articulación y evaluación para la puesta en marcha de Políticas Públicas, relacionadas con el Sector Turismo, se han realizado a través de la emisión de los documentos Conpes en los que se eligieron sectores y subsectores productivos líderes, complementarios al turismo, que han permitido la formación de clusters, con evidente mejora, si se observan los resultados comparados al inicio del periodo 2004 con el final de 2013 y lo transcurrido de 2014.

Se observa en lo presentado en la parte cualitativa una cascada de normas para la organización institucional, la asignación de funciones con deberes y derechos, instrumentos de participación, control y manejo de los operadores turísticos, mediante la obligación de registrarse en el Registro Nacional de Turismo y sanciones sino lo hacen. Esto es coherente con los resultados de ICVT, en donde el Marco Regulatorio, en el Pilar "Reglas de política y regulación", mejoró, pasó del puesto 60 al puesto 56.

Se han puesto en marcha acciones de participación público-privadas desde la formulación de los Planes Sectoriales durante el periodo analizado, con objetivos, metas y estrategias, a nivel Nacional, Regional, Departamental y Local, dinamizadas con estrategias de comunicación y marketing, tales como: TURISMO COMPITE, TURISMO NEGOCIA, el análisis de la Marca País "Colombia es Pasión" que fue reconocida, pero después de su estudio, se propuso una nueva Marca País: "Colombia.Co", lo anterior ha contribuido a la concientización de los colombianos de la importancia del sector turístico como motor un desarrollo económico social, sostenible y al incremento de las llegadas de turistas internacionales a Colombia.

Al observar los resultados cualitativos y cuantitativos son positivos y se han alcanzado logros con tendencias positivas que evidencian una recuperación del turismo colombiano, sin embargo, si se contrastan los resultados del Índice de Competitividad de la FEM, son todavía múltiples los esfuerzos que deben realizarse, si Colombia desea ubicarse en la calificación de un turismo de clase mundial.

La inversión extranjera a llegado a Colombia, son diversas e importantes las cadenas hoteleras, pero se debe mantener una visión de largo plazo, para mejorar la infraestructura en servicios públicos y vial como mínimo a 20 años. Se debe trabajar para mejorar el valor agregado del producto turístico que se ofrece, aumentar su calidad, para hacerlo competitivo y rentable, para ello se requiere continuar con el mejoramiento en la educación del recurso humano que es uno de los pilares a desarrollar según el Índice de Competitividad.

La cuota de mercado de las economías emergentes ha aumentado del 30% en 1980 al 47% en 2012 y se prevé que alcance el 57% en 2030, lo que equivale a más de mil millones de llegadas de turistas internacionales. Las expectativas para el sector son dinámicas y por ende los

países en desarrollo como Colombia esperan mantener y superar la tendencia promedio para mejorar la calidad de vida y alcanzar la senda de un desarrollo sostenible.

REFERÊNCIAS

- AGUILAR, L. *El Estudio de las Políticas Publicas*. 1. Ed. Mexico: MAP, 1994.
- BAÑÓN R.; CARRILLO, E. *La Nueva Admistracion Publica*. Madrid: Alianza Universal, 1997.
- CONPES - Consejo Nacional de Política Económica y Social. N° 3527, de 13 de julio de 2007. Disponible en: <<http://wsp.presidencia.gov.co/sneci/politica/Paginas/conpes.aspx>>. Acceso en: 4 de junio de 2014.
- CONPES - Consejo Nacional de Política Económica y Social. N° 3668 de 28, de junio de 2010A. Disponible en: <<http://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=conpes+3668+de+2010&ie=UTF-8&oe=UTF-8>>. Acceso en: 2 de junio de 2014.
- CONPES - Consejo Nacional de Política Económica y Social. N° 3678 de 21, de julio de 2010B. Disponible en: <<http://wsp.presidencia.gov.co/sneci/politica/Documents/Conpes-3678-21jul2010.pdf>>. Acceso en: 2 de junio de 2014.
- CONPES - Consejo Nacional de Política Económica y Social. N° 3674, de 19 de julio de 2010C. Disponible en: <http://www.colombiaaprende.edu.co/html/home/1592/articulos-277170_conpes_3674.pdf>. Acceso en: 4 de junio de 2014.
- CONPES - Consejo Nacional de Política Económica y Social. Disponible en: <<http://wsp.presidencia.gov.co/sneci/politica/Documents/Conpes-3678-21jul2010.pdf>>. Acceso en: 2 de febrero de 2014.
- DECRETO n°1475, de 2008. Disponible en: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30097>>. Acceso en: 5 de junio de 2014.
- DEUBLE, A. N. *Políticas Publicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá, D.C.: Aurora, 2002.
- DNP. *Observatorio de Competitividad Reporte de Competitividad de Viajes y Turismo*. Bogotá. Dirección Empresarial –DNP Díaz, 2013.
- A. E. *Análisis de la Política Pública*. España. Foro Económico Mundial, 2011.
- HAUSMANN, R.; KLINGER, B. *Achieving Export-Led Growth in Colombia*, 2007.
- LASSWELL, H. D. *The Political Writing*. EE.UU: FreePress, 1951.
- LASSWELL, H. D. *A Preview of Policy Sciences*. New York: American Elsevier, 1971.
- MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR. *Plan Sectorial de Turismo, 2011 – 2014* "Turismo: factor de prosperidad para Colombia". Bogotá. Colombia, 2011.
- MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR. *Plan Sectorial de Turismo, 2008 – 2010* "Colombia Destino Turístico de Clase Mundial". Bogotá. Colombia, 2008.
- MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR. *Visión 2020 del Sector Turismo*. Bogotá. Colombia, 2000.
- MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR. *Plan Estratégico Exportador 1999-2009*. Pereira, Bogotá. Colombia, 2001.
- OMT - ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO. *Barómetro OMT del Turismo Mundial*. Madrid, España, 2013.
- OMT - ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO. *Barómetro OMT del Turismo Mundial*. Madrid, España, 2010.
- OMT - ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO. *Barómetro OMT del Turismo Mundial*. Madrid, España, 2007.
- PARSONS, W. *Políticas Publicas: una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de Políticas Públicas*. Mexico: FLACSO, 2007.
- Reporte de Competitividad de Viajes y Turismo, Ginebra, 1992.
- THOENIG, I. M.-C. *Las Políticas Públicas*. España: Ariel, 1992.
- VILLANUEVA, L. F. *Antologías de Política Pública*. Mexico: M A Porrua, 1996.
- UNWTO. *Annual Report 2013*. World Tourism Organization. Madrid, 2013.
- UNWTO. *Tourism Towards 2030*. World Tourism Organization. Madrid, 2011.
- WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL (WTTC). *Annual Economic Impact Report*, 2014.

VILLANUEVA, L. F. Marco Para el Analisis de las Politicas Publicas. *Administracion & Ciudadania*, v.14, 2009.

ZURBRIGGEN, C. El Institucionalismo Centrado En Los Actores: una Perspectiva Analítica en el Estudio de las Políticas Públicas. *Revista de Ciencias Politicas*, p. 67- 83, 2006.

Recebido em 18 de outubro de 2014

Aprovado, em sua versão final, em 24 de novembro de 2014

Artigo avaliado anonimamente por pares.

Turismo y Política en Clave de Historia Reciente: Elecciones y Plataformas Electorales de una Ciudad Turística

Daniela Castellucci*

Resumen:

El trabajo tiene como objetivo describir y analizar el proceso de las elecciones a intendente en el Partido de General Pueyrredon (Buenos Aires, Argentina) en 1983 y las plataformas electorales para Mar del Plata, su ciudad cabecera, haciendo hincapié en las propuestas en materia de turismo. El estudio asume un carácter exploratorio y descriptivo, empleándose como técnicas de recolección de datos análisis de contenido de la prensa local y plataformas electorales, y una entrevista semiestructurada realizada a un ex candidato a intendente. Se pudo observar que a principios de la década del ochenta, frente a la crisis del turismo masivo en la ciudad, sólo algunos partidos políticos incluyeron en sus plataformas electorales propuestas que daban respuestas integrales a la problemática turística.

PALABRAS CLAVES: Turismo. Elecciones. Plataformas electorales. Partidos políticos. Historia reciente.

TOURISM AND POLICY KEY RECENT HISTORY: ELECTIONS AND ELECTORAL PLATAFORMAS A TOURIST CITY

Abstract:

The work aims to describe and analyze the process of elections for mayor in the Municipality of General Pueyrredon (Buenos Aires, Argentina) in 1983 and election platforms to Mar del Plata, its main city, emphasizing proposals for tourism. The study assumes an exploratory and descriptive, using as data collection techniques content analysis of local media and electoral platforms, and a semistructured interview with a former mayoral candidate. It was observed that in the early eighties, facing the crisis of mass tourism in the city, only some political parties in their election platform included proposals that gave comprehensive answers to tourism issues.

KEYWORDS: Tourism. Elections. Electoral platforms. Political parties. Recent history.

TURISMO E POLÍTICA EM CHAVE DA HISTÓRIA RECENTE: ELEIÇÕES E PLATAFORMAS ELEITORAIS DE UMA CIDADE TURÍSTICA

Resumo:

O trabalho tem como objetivo descrever e analisar o processo de eleições para prefeito na municipalidade de General Pueyrredon (Buenos Aires, Argentina) em 1983 e plataformas eleitorais para Mar del Plata, sua principal cidade, enfatizando propostas para turismo. O estudo assume um caráter exploratório e descritivo, utilizando como técnicas de coleta de dados de análise de conteúdo dos meios de comunicação locais e plataformas eleitorais, e uma entrevista semi-estruturada com um ex-candidato a prefeito. Observou-se que no início dos anos oitenta, de frente para a crise do turismo de massa na cidade, apenas alguns partidos políticos em sua plataforma eleitoral incluiu propostas que deram respostas completas às questões do turismo.

PALAVRAS-CHAVE: Turismo. Eleições. Plataformas eleitorais. Partidos políticos. História recente.

1. INTRODUCCIÓN

Desde el retorno de la democracia en América Latina en la década de los ochenta, y particularmente en Argentina en 1983, los partidos políticos y las elecciones se tornaron en instrumentos imprescindibles para el acceso legítimo al poder por medio de la contienda electoral (ÁLVAREZ, 2005). En este sentido, Mainwaring y Scully (1997) sostienen que la reafirmación de las políticas electorales en los años ochenta como modo legítimo para ocupar altos cargos remarca la creciente importancia de analizar a los partidos políticos y a los sistemas de partidos en los países latinoamericanos.

* Magister. Vinculada al Centro de Investigaciones Económicas y Sociales. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad Nacional de Mar del Plata. E-mail: dicastel@mdp.edu.ar

En Argentina, los dos partidos principales (el peronismo y el radicalismo) han sido los partidos predominantes durante casi medio siglo, lo que es indicio de una considerable estabilidad en la competencia entre los partidos (bipartidismo²); aún cuando la historia de la política argentina se ha caracterizado por su inestabilidad desde mediados del siglo pasado (MALAMUD, 2004). En efecto, entre 1930 y 1983 el orden democrático se vio interrumpido por seis golpes de estado, y los reiterados derrocamientos, proscripciones y persecuciones sufridos por el radicalismo (UCR) y el peronismo (PJ) podrían haber erosionado su supremacía, dando lugar al ascenso de partidos, preexistentes o nuevos, para ocupar el espacio vacante. Pero esto no ocurrió.

De este modo, el bipartidismo argentino no sólo sobrevivió sino que se consolidó en las elecciones de 1983, dominando el escenario político nacional, como así también en la provincia de Buenos Aires (FERRARI; RICCI; SUÁREZ, 2013). Aunque en algunos espacios locales, como en el caso del Partido de General Pueyrredon, esta realidad política partidaria era distinta. La dictadura militar que se había iniciado en marzo del 1976 concluía de la peor forma con la rendición militar de la guerra de Malvinas en junio de 1982, dando lugar a un cambio profundo institucional con el pronto retorno de la democracia. Así, el 28 de febrero de 1983 el gobierno de facto convocaba a elecciones, y de este modo volvía a abrirse la competencia partidaria en la Argentina (ABAL MEDINA, 2010).

En las elecciones de octubre de 1983 se presentaron doce candidatos a presidente, resultando ganador el candidato radical Raúl Alfonsín con el 51,74 por ciento de los votos (7.725.173). En la Provincia de Buenos Aires, el radicalismo también lograba consagrar a su candidato, Alejandro Armendáriz, como gobernador. En cuanto a las plataformas electorales presidenciales, se destacaban además de las propuestas relacionadas con aspectos sociales, económicos e institucionales, aquellas referidas a: los derechos humanos, la política exterior (específicamente las relaciones internacionales con Gran Bretaña y Chile), las fuerzas armadas, la defensa nacional, y la participación social.

El presente trabajo se centra en los partidos políticos por el rol que juegan en los procesos de construcción de políticas públicas. El interés gira en torno a la acción de los partidos políticos, en tanto actores sociales y/o estatales, durante los procesos electorales en destinos turísticos desde una perspectiva histórica. En este sentido, se considera relevante indagar esta problemática con un enfoque histórico dada la relativa escasez de este tipo de estudios en el campo del turismo. Si bien la historia del turismo no ha sido un objeto de atención por la historiografía en general, en el último tiempo los historiadores sociales

en particular han comenzado a interesarse por las problemáticas en torno al turismo (PASTORIZA, 2012).

El destino turístico objeto de estudio es la ciudad de Mar del Plata, ubicada al SE de la Provincia de Buenos Aires (Argentina). Su origen turístico estuvo vinculado a la actividad balnearia a fines del siglo XIX, y a través del tiempo se transformó en uno de los principales centros receptores de turismo interno del país. En función de la evolución de las condiciones socioeconómicas canalizó sucesivamente en turismo de elite, de los sectores medios y de aquellos de menores recursos, con un estancamiento de la convocatoria estacional a partir de 1975. En efecto, la imposición del modelo aperturista de la dictadura militar marcó el fin de un tipo de economía basada en gran medida en el turismo masivo. Así, entre 1979 y 1982 la ciudad como medio de producción turística siguió la degradación del aparato productivo nacional intensificándose de este modo la crisis del turismo masivo (CICALESE, 2002).

Asimismo, en Mar del Plata se ha mantenido históricamente una pugna entre dos subsectores productivos con dos visiones distintas de ciudad. Por un lado, el sector comercial que se aferró a la idea de la ciudad balnearia con sus intereses centrados en *la actividad turística*, la ciudad tradicional. Y por otro, el sector industrial que, vislumbrando tempranamente las limitaciones de ese modelo de crecimiento, propiciaron un cambio sobre la base de la complementariedad del turismo y la industria, *la ciudad moderna* (ÁLVAREZ; REYNOSO, 1999). En efecto, si bien al inicio de la década del setenta el desarrollo del turismo en la ciudad se encontraba en un momento de esplendor, al promediar la década el turismo masivo comenzó a mostrar signos de agotamiento. Así, el debate tradicional entre la Mar del Plata turística y la Mar del Plata industrial siguió teniendo vigencia en la década del ochenta y fue una de las problemáticas abordadas por los candidatos a intendente.

Esta característica del perfil productivo de la ciudad de Mar del Plata y su centralidad urbana determina que, en el momento de estudiar las propuestas políticas de los candidatos a intendente para la ciudad, el análisis no se centre exclusivamente en las proposiciones turísticas, sino que la observación sea más amplia. Además, porque las otras propuestas refieren a cuestiones que aunque no son exclusivamente del campo del turismo, inciden en el desarrollo turístico de la ciudad, por un lado. Y por el otro, porque permite visualizar el peso que tenían las propuestas turísticas en relación a las otras cuestiones sociales en ese momento en particular. Es decir, dada la magnitud y complejidad de su centralidad urbana, y el carácter diversificado de su perfil productivo, interesa analizar las propuestas políticas en su conjunto y cómo se inscriben dentro de ellas las referidas al turismo específicamente.

Desde la sociología política se entiende que dentro de los sistemas socio-institucionales turísticos intervienen diversos actores y agentes sociales, entre los que se establecen complejas relaciones e intercambios debido

² De acuerdo a la clasificación de sistemas de partidos de Sartori (1987). Ver en Abal Medina, J.M. (2010) Manual de Ciencia Política. Buenos Aires: Eudeba.

a la fragmentación y transversalidad que caracteriza a la actividad turística. Esta red implica la construcción de consensos que surgen del protagonismo y el diálogo entre el sector privado, el sector público y el tercer sector. Esto es primordial para el desarrollo de la actividad turística dado que además del consenso social necesita que haya enfoques institucionales compartidos, intereses y compromisos corporativos que lo faciliten. Así, el tipo de estructuras, redes e instituciones que posee una comunidad van a condicionar las interacciones e intercambios entre sus miembros. Esto nos conduce a la noción de gobernanza, entendida como las formas y procesos de interacción y cooperación horizontal entre sector público, sector privado y tercer sector en los procesos de construcción e implementación de políticas públicas (JIMÉNEZ, 2008).

Precisamente, en estos procesos de construcción de políticas públicas en cualquier ámbito, incluido el sector turístico, los diferentes grupos (partidos políticos, grupos de interés y cuerpos burocráticos) encuentran dificultades dado que representan intereses que en la mayoría de los casos son discordantes (ZAPATA CAMPOS, 2003).

En particular, los partidos políticos tienen como fin incidir en las políticas adoptadas desde el Estado, y el medio para lograrlo es conseguir la adhesión popular, que en democracia implica llegar al triunfo electoral. En cuanto a la definición de partido político, cabe consignar que si bien aún no existe una que sea aceptada mayoritariamente en la disciplina, resulta oportuno recordar la propuesta del reconocido politólogo italiano Angelo Panebianco. Este autor sostiene “que los partidos – al igual que cualquiera otra organización – se distinguen por el específico ambiente en el que desarrollan una específica actividad” y que “sólo los partidos operan en la escena electoral y compiten por los votos” (PANEBIANCO, 1990, p.34).

Pero a juicio del politólogo argentino Juan Manuel Abal Medina (2002), esta definición cae en una opción que restringe el universo partidario, y realiza su propuesta entendiendo que “un partido político es una institución, con una organización que pretende ser duradera y estable, que busca explícitamente influir en el Estado, generalmente tratando de ubicar a sus representantes reconocidos en posiciones de gobierno, a través de la competencia electoral” (ABAL MEDINA, 2002, p. 5). De este modo, se entiende que los partidos son intermitentemente actores sociales y/o estatales, en forma simultánea y de manera cambiante.

Abal Medina (2002) continúa señalando que los partidos cumplen un rol diferencial como articuladores de coaliciones políticas dado que ocupan o pueden ocupar posiciones claves en el Estado que permiten otorgar direccionalidad a las políticas públicas ofreciendo un recurso diferencial al resto de los actores sociales.

Desde esta perspectiva, y con el fin de conocer la acción de los partidos políticos en Argentina durante el proceso electoral, el presente trabajo se plantea como objetivo describir y analizar el proceso de las elecciones a intendente en 1983 en el Partido de General Pueyrredon

(Prov. de Buenos Aires), como así también las plataformas electorales para Mar del Plata, su ciudad cabecera, haciendo hincapié en las propuestas en materia de turismo. En este sentido, se presentan los resultados de un estudio de carácter exploratorio y descriptivo. Para ello se emplearon como técnicas de recolección de datos: análisis de contenido de los diarios locales La Capital y El Atlántico (septiembre y octubre de 1983) y de las plataformas electorales para la ciudad de algunos partidos políticos; y una entrevista semiestructurada realizada a un ex candidato a intendente en esas elecciones.

El trabajo se organiza del siguiente modo. Primero se realiza una breve referencia genérica de los antecedentes de los candidatos a intendente por los catorce partidos políticos y la campaña política llevada a cabo por ellos para dar a conocer sus propuestas, posteriormente se presentan las plataformas electorales de los partidos, y por último se realizan unas apreciaciones finales.

2. LAS ELECCIONES A INTENDENTE EN MAR DEL PLATA

En 1983, con el advenimiento de la democracia, se respiraba un aire renovador en el ambiente político local. En este sentido, un ex candidato a intendente del Partido de General Pueyrredon, recuerda “había gente como yo que con la democracia tenía la expectativa (por la exclusión vivida) por la inclusión universitaria, por la inclusión política, en todos los niveles [...]” Luego agrega “estaban los políticos que perduraban, y después aparecimos una generación que tampoco habíamos tenido muchas oportunidades de hacer política porque, atención, hubo una interrupción desde el '66 hasta el '73 y desde el '76 hasta el '83, prácticamente con un intermedio breve son casi dos décadas [...] En el '83 se vivían momentos de euforia, de alegría [...] teníamos finalmente la oportunidad de incidir en el presente, en el devenir de la ciudad!”³.

Mientras que a nivel nacional doce partidos políticos postulaban sus candidatos a presidente, en el Partido de General Pueyrredon, donde se localiza la ciudad de Mar del Plata, catorce partidos políticos se presentaban en las elecciones para intendente. Estos candidatos tenían características disímiles. En relación a los estudios realizados, la mayoría de los candidatos habían finalizado los estudios secundarios en escuelas públicas de la ciudad de Mar del Plata, como así también poseían estudios universitarios (avanzados o finalizados). La experiencia en la conducción de distintos tipos de organizaciones (sociales, económicas, académicas o políticas) y/o en la función pública sólo se presentaba en la mitad de los candidatos. Por otra parte, se observa que la mayoría tenía una militancia política activa iniciada con anterioridad a 1983.

³ Entrevista realizada al arq. Mantero el 17 de diciembre de 2013.

A partir del llamado a elecciones del 28 de febrero de 1983, los partidos políticos comenzaron a trabajar más formalmente en las campañas electorales. Se entiende por campaña electoral al conjunto de actividades que llevan a cabo los partidos políticos para promover sus candidaturas y obtener el voto de los ciudadanos. Es decir, la campaña electoral implica tanto la propaganda como el contacto directo con los ciudadanos, es el momento en que los candidatos se acercan al electorado para ser reconocidos (ÁLVAREZ, 2005). Pero es recién en los tres meses previos al 30 de octubre de 1983 que la actividad proselitista comenzó a desarrollarse con más fuerza, adquiriendo un mayor dinamismo en el mes de octubre⁴. De hecho, en el Partido de General Pueyrredon hubo partidos políticos, como el Partido Socialista Demócrata (PSD), el Partido Intransigente (PI) y el Partido Socialista Popular (PSP) que recién aprobaron sus plataformas electorales y dieron inicio a la campaña electoral a principios del mes de octubre de 1983.

En la campaña electoral de los candidatos a intendente para el Partido de General Pueyrredon se hizo uso de los espacios en radio y televisión de orden local, se empleó la publicidad gráfica en los diarios locales, se imprimieron afiches para su colocación en la vía pública, y se realizaron actos públicos en distintos ámbitos. Obviamente, la dimensión que adquiriría la campaña electoral de cada partido político difería de acuerdo a sus posibilidades de financiación. En el caso del PSP, por ejemplo, María del Carmen Viñas tuvo que vender un terreno y algunas joyas de oro, y realizar rifas para financiar la campaña electoral de su candidatura. Con esta última lograron costearse una mínima publicidad televisiva. Así, el PSP encaraba la campaña más económica a nivel local⁵. También el Partido Obrero (PO) tenía dificultades en la financiación de su campaña electoral. Su candidato a intendente, Juan Carlos Calvo, hablaba con vecinos de los barrios marginales durante el día, y hacía pintadas y pegatinas durante la noche⁶.

Asimismo, diferían las estrategias de la propaganda política adoptadas por los partidos políticos. Así, en el Diario La Capital⁷ se indicaba que el justicialismo apelaba a la exhibición de viejas imágenes de Perón en la plaza de Mayo. Este estilo no concordaba con las modernas estrategias publicitarias utilizadas por los otros partidos en ese momento, las que trataban de resaltar las bondades personales de sus candidatos. En tanto, la Unión Cívica Radical (UCR) había lanzado un filme publicitario por televisión, donde se ponía el acento en la trayectoria del

candidato a intendente y de su partido, y se había impreso afiches donde se veían a Alfonsín y Roig abrazados. En la contienda electoral no faltaron situaciones conflictivas entre los candidatos respecto del uso de los espacios en los medios de comunicación. Así en el Diario La Capital se señalaba que el Doctor Arroyo, candidato por la Alianza Federal (AF), se mostraba molesto con algunos medios de difusión (especialmente radio y televisión) porque entendía que el reparto de espacios y posibilidades no era parejo. Por el contrario, señalaba que existía discriminación⁸.

Figura 1: Afiche de la campaña de la UCR para le elección a intendente del 30 de octubre de 1983.



Fuente: Diario El Atlántico, 11 de octubre de 1983.

También se realizaron encuentros de candidatos a intendente en diversos espacios públicos convocados por distintas instituciones locales, desde centros de estudiantes universitarios hasta entidades financieras. Por otra parte, los partidos políticos fueron abriendo centros de información en distintos puntos de la ciudad para que el electorado pudiese consultar los padrones como así también las propuestas de gobierno, aunque también tenían como objetivo que los ciudadanos interesados se inscribieran como fiscales de mesa para las próximas elecciones. Además de estas acciones para dar a conocer sus plataformas electorales, los candidatos a intendente mantenían reuniones con diversos actores sociales de la comunidad local: asociaciones de empresarios, entidades gremiales, sociedades de fomento, centros de estudiantes universitarios, estudiantes de nivel primario y secundario, y residentes de diversos barrios.

3. LAS PLATAFORMAS ELECTORALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El contenido de las plataformas electorales propuestas para el Partido de General Pueyrredon se extrajo de las entrevistas realizadas a los candidatos a

⁴ Este período se lo denomina "tiempo electoral", transcurre desde el momento en que se realiza el llamado a elecciones hasta el cierre del escrutinio. Es un tiempo en el que los partidos llevan adelante sus comicios internos y que, generalmente, se circunscribe a tres meses previos al acto electoral. (Heredia y Palmeira, citado por Álvarez 2005).

⁵ Diario La Capital, 30 de octubre de 1983.

⁶ Diario La Capital, 30 de octubre de 1983.

⁷ Edición del 2 de octubre de 1983.

⁸ Diario La Capital 2 de octubre de 1983.

intendente y publicadas en los diarios locales. De alguna manera, esto ayuda a identificar aquellos aspectos que los candidatos consideraban más importante dar a conocer al electorado marplatense a fin de conseguir su voto. Se entiende por plataforma electoral, o programa de gobierno, al documento en el que se plasman las propuestas de gobierno de los partidos políticos, y que generalmente permiten diferenciar posiciones políticas, planes de trabajo y agenda con las cuales se buscará convencer a los electores para que los voten. Es decir, se trata de un documento elaborado por los comités, consejos y órganos directivos de cada partido donde se incluyen los planes y propuestas para la campaña⁹.

A continuación se presenta el contenido de las plataformas electorales publicado en los medios locales, ordenado por las siguientes cuestiones: económicas (turismo, industria y transporte), sociales (educación y cultura, salud y vivienda), urbano-ambientales (planeamiento urbano y ambiente), e institucional (la Municipalidad).

3.1 CUESTIONES ECONÓMICAS: TURISMO E INDUSTRIA

Las propuestas en relación a turismo e industria son mencionadas por la mayoría de los candidatos a intendente. Así, el candidato del Partido Demócrata Cristiano (PDC), Juan Carlos Mantero, sostenía que económicamente debía promoverse la integración de los sectores para concertadamente generar y expandir la actividad industrial, modificar el rol turístico para hacer de Mar del Plata el centro proveedor de servicios a nivel regional, en suma plantear el desarrollo integral.¹⁰ Respecto del turismo¹¹ entre sus propuestas se destacaban: promover el cambio de rol de Mar del Plata de mero receptor de turistas a proveedor de servicios turísticos a la región, inducir al sector privado a asumir responsabilidades crecientes en desarrollo del sector, concebir y realizar proyectos de desarrollo turístico a partir del aporte del sector privado, multiplicar la realización de encuentros y espectáculos destinados a la integración del turista y del residente, crear un Ente Turístico Mixto de Promoción.

En tanto el candidato a intendente por el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID), Eduardo Benedetti, al dialogar con un grupo de industriales, sostenía que "Mar del Plata, ciudad integral en una sana convivencia entre la actividad turística, industrial, pesquera y agropecuaria, no sólo es lo ideal y necesario sino el camino irrenunciable que tiene fijado esta ciudad por sus habitantes". Y luego agregaba "Mar del

Plata, ciudad turística en exclusividad no tiene futuro, al igual que una ciudad industrial en exclusividad sería una utopía", y que debían estar junto a los industriales para obtener las leyes de promoción necesarias para el equipamiento flotante o lo que la industria necesitase¹².

Por su parte el candidato de la UCR, Angel Roig, consideraba que era "una falsa opción la determinación de ciudad turística o ciudad industrial"¹³ ya que son actividades complementarias. En turismo y recreación proponía crear un fondo de promoción turística, un calendario anual de eventos, un sistema de información turística, un Consejo de Turismo, y reivindicar para la Municipalidad los edificios del Casino, Hotel Provincial y Teatro Auditorium¹⁴.

En tanto la candidata del PSP, María del Carmen Viñas, expresaba que veía a Mar del Plata como una ciudad turística con empresas industriales y comerciales pequeñas y medianas¹⁵. Además planteaba hacer de Mar del Plata la ciudad turística más barata del país para lograr un turismo masivo, realizar campañas permanentes de promoción turística, desarrollar planes para lograr un turismo estacionalmente más homogéneo, incentivar el turismo internacional, y asegurar la participación de la municipalidad en el área turística para obtener recursos genuinos que posibiliten planes de obra pública¹⁶.

El candidato por la Alianza Demócrata Socialista (ADS), Teodoro Juan Bronzini, señalaba que era "necesario definir el nuevo perfil de desarrollo de la ciudad, donde la incipiente industria deberá coexistir racionalmente con el turismo"¹⁷. Respecto del turismo en particular planteaba que era necesario promover la integración regional. Entendiendo que la región en la que se halla integrada Mar del Plata, parte de San Clemente del Tuyú hasta Necochea y Tandil. Además reiniciaría y actualizaría el convenio con la Empresa de Ferrocarriles Argentinos en procura de la concreción de la estación terminal ferroautomotora con una financiación a través de la concesión de obras públicas¹⁸.

Por su parte, el candidato del Partido Justicialista (PJ), Gustavo Demarchi, consideraba que se debía plantear una planificación que permita la convivencia de la actividad turística con la actividad industrial¹⁹. Respecto de la estación terminal de ómnibus, este candidato expresaba que no sería una prioridad del gobierno justicialista, pero sí en cambio un objetivo, "porque con el desquicio provocado por el Proceso

¹² Diario La Capital, 11 de octubre de 1983.

¹³ Diario El Atlántico, 1 de octubre de 1983

¹⁴ Diario La Capital 6 de octubre de 1983.

¹⁵ Diario El Atlántico, 1 de octubre de 1983.

¹⁶ Plataforma del Partido Socialista Popular: "100 puntos para nuestra ciudad". Extracto del Programa Municipal del Socialismo Popular.

¹⁷ Diario El Atlántico, 1 de octubre de 1983.

¹⁸ Diario La Capital, 17 de octubre de 1983.

¹⁹ Diario El Atlántico, 1 de octubre de 1983.

⁹ Instituto Federal Electoral Mexicano. Glosario electoral. Disponible en: <http://normateca.ife.org.mx/internet/scripts/glosario/glosario>

¹⁰ Instituto Federal Electoral Mexicano. Glosario electoral. Disponible en: <http://normateca.ife.org.mx/internet/scripts/glosario/glosario>

¹¹ Plataforma de la Democracia Cristiana 1983, Municipalidad de Gral. Pueyrredon

militar será esencial solucionar primero los problemas de alimentación, de trabajo, de vivienda, de salud, y de transitabilidad de los marplatenses²⁰.

En suma, las propuestas en relación a turismo e industria son mencionadas por la mayoría de los candidatos a intendente. En este sentido, se observa que varios candidatos advierten la necesaria complementariedad entre la industria y el turismo para el desarrollo económico de la ciudad. Sin embargo, algunos candidatos no lo consideran como una prioridad dentro de la agenda pública dada la criticidad de las cuestiones sociales que necesitaban una urgente solución. En cuanto al turismo en particular, la UCR, el PSP y el PDC realizaban propuestas relacionadas principalmente con las acciones de promoción del destino, la ampliación de la oferta turística y la creación de un organismo público o semipúblico de turismo. Respecto del transporte, sólo el PJ y la ADS mencionaban la necesaria construcción o concreción de la estación terminal (de ómnibus o ferroadmóvil). Y en cuanto a la industria, el PDC y el MID planteaban la necesaria expansión de la actividad en la ciudad y la elaboración de leyes de promoción industrial.

3.2 CUESTIONES SOCIALES: EDUCACIÓN Y CULTURA, SALUD Y VIVIENDA

Respecto de las cuestiones sociales, el candidato a intendente por el PJ remarcaba algunos de los aspectos más importantes de la plataforma electoral para la ciudad en relación a la cultura, la educación, el trabajo, junto al medio ambiente y el transporte. De este modo, proponía gestionar ante la gobernación la cesión del Hotel Provincial para transformarlo en la Casa de la Cultura de Mar del Plata. En este sentido, Demarchi argumentaba “la cultura en el concepto justicialista, debe llegar al pueblo como le llega la luz y el agua, porque para nosotros la cultura es un derecho social²¹”. La propuesta incluía la creación de museos, centros culturales e institutos educativos artísticos. Además se contemplaba la re-creación de la Escuela de Teatro y la creación de un elenco estable rotativo de teatro. En cuanto a la educación, se realizaron distintas propuestas en relación a proyectos educativos, la situación gremial y el Estatuto del docente.

En educación y cultura, para la UCR, el objetivo estaba centrado en ofrecer un plan cultural y educativo que materialice la igualdad de oportunidades y un principio de dignificación sustentado en bases humanísticas, y por ello proponía crear la Secretaría de Educación y Cultura. Además proponía programas de apoyo referidos a vestimenta, alimentos y equipamiento escolar, reparación de las instalaciones, construcción de escuelas primarias;

el estricto cumplimiento del Estatuto Docente Municipal; un plan de ayuda escolar; y el establecimiento de becas de estudio. En cuanto a la cultura proponía programas educativos y culturales a través de los medios radiales y televisivos locales, la prestación de servicios en las bibliotecas municipales y programas de asistencia cultural²².

Por su parte, el PSP proponía la creación de la Secretaría de Educación y Cultura, entendiendo que la política educacional debe ser atendida directamente por el intendente municipal; y de la Secretaría de la Juventud para canalizar la participación de los jóvenes marplatenses en el quehacer comunal. “Queremos que los jóvenes asuman la responsabilidad de construir este nuevo gobierno, que basa su acción en la participación popular²³”. También proponía la creación de la secretaría de Deportes y Recreación²⁴.

Para el Movimiento al Socialismo (MAS), los aspectos de la plataforma electoral que se consideraban más relevantes se referían a cuestiones que se relacionaban con “los problemas de los barrios²⁵”, en donde se intentaría buscar soluciones a problemáticas sobre todo de índole social (“creación de escuelas y guarderías”) y ambiental (“aguas contaminadas y falta de cloacas”). Específicamente en educación, proponía la creación de escuelas mediante la subvención del Estado dado que la educación debe ser gratuita, pública y laica. Argumenta que el gobierno no podía seguir subvencionando “el negocio de la educación en detrimento de retacearle fondos a la escuela pública²⁶”.

En tanto para Bronzini, el candidato de la ADS, la educación junto a la salud pública eran las dos prioridades esenciales contenidas en la plataforma municipal²⁷. Bronzini proponía continuar con las obras iniciadas en los gobiernos socialistas anteriores. En educación, en ese momento (octubre de 1983), ya estaban funcionando once establecimientos municipales, en tanto cinco se encontraban en construcción.

En suma, las propuestas en relación a la educación y la cultura también han sido una de las cuestiones más mencionadas por los candidatos a intendente. Se observa que algunos partidos sólo mencionaban la creación de escuelas, como el MAS y la ADS; en tanto otros partidos como el PJ y la UCR realizaban propuestas más amplias que abarcan otras cuestiones entre las que se destacan las de índole gremial, laboral y cultural. En este último aspecto cabe aclarar que las acciones culturales propuestas están destinadas tanto para los residentes como para los turistas. Las proposiciones en relación a la salud pública han sido las que todos los partidos políticos han trabajado y dado a conocer, seguido luego por las propuestas que intentan

²⁰ Diario La Capital, 6 de octubre de 1983.

²¹ Diario La Capital, 3 de octubre de 1983.

²² Diario La Capital, 6 de octubre de 1983.

²³ Diario La Capital, 5 de octubre de 1983.

²⁴ Diario La Capital, 2 de octubre de 1983.

²⁵ Diario La Capital, 3 de octubre de 1983.

²⁶ Diario La Capital, 3 de octubre de 1983.

²⁷ Diario La Capital, 17 de octubre de 1983.

dar respuesta a la problemática de la falta de vivienda. Sin embargo, se observa que sólo algunos partidos políticos han elaborado los programas y sus planes respectivos, como la UCR, la ADS y el PSP; en tanto otros partidos presentan lineamientos más genéricos, como el MAS, el Frente de Izquierda Popular (FIP) y el MID.

3.3. CUESTIONES URBANO-AMBIENTALES: PLANEAMIENTO URBANO Y AMBIENTE

En planeamiento urbano, obras y servicios públicos la UCR proponía sancionar la formulación de un Plan Director, realizar un relevamiento del Partido de General Pueyrredon, establecer una efectiva comunicación entre todos los sectores, el ensanche y pavimentación de avenidas, prestar asistencia técnica para la formación de cooperativas y consorcios en la realización de proyectos de escala barrial, rehabilitar el papel protagónico del municipio en materia de elaboración de planes de vivienda, poner en marcha la planificación y realización por etapas de un centro cultural y de convenciones, y efectuar estudios de factibilidad para realizar un acuario²⁸.

Respecto de la problemática ambiental, el candidato justicialista Demarchi proponía la construcción de un emisario cloacal el cual consistía “en el escollamiento y tendido de las cañerías que llevarán a miles de metros mar adentro a los depósitos cloacales”²⁹ en vez de una planta depuradora cloacal atento al alto costo en la construcción y mantenimiento que demandaría ésta última.

En cuanto a la contaminación del agua, el MAS no realiza propuestas específicas, y sólo expresa que se crearían comisiones especiales para estudiar el problema y en base a los diagnósticos realizados tomar las decisiones más adecuadas para dar solución a los problemas³⁰.

Uno de los problemas que indicaba Bronzini, el candidato de la ADS, y que requería inmediata solución era la eliminación de los efluentes cloacales para el cual el partido se comprometía a trabajar en ello dado que “en el corto plazo de tres a cuatro años los efluentes cloacales evacuados al océano Atlántico cerca del límite norte del Partido de General Pueyrredon, han de imposibilitar el uso de varias playas marplatenses”³¹. En cuanto a la falta de agua corriente potable, el candidato mencionaba que estaban aguardando los resultados de estudios hidrogeológicos en busca de nuevos recursos acuíferos.

De esta manera, las propuestas en relación al planeamiento urbano y las obras públicas sólo son mencionadas por algunos candidatos, como el PJ, el MAS, el MID y la ADS. En directa relación con este campo de actuación, algunos de estos partidos políticos hacían

mención de las problemáticas ambientales vinculadas con la ausencia de inversiones en obra pública, pero sólo el PJ y la ADS realizaban propuestas como el tendido de redes de agua corriente y la construcción de un emisario cloacal.

3.4. CUESTIONES INSTITUCIONALES: LA MUNICIPALIDAD

En cuanto a las cuestiones institucionales, el candidato de la UCR expresaba que la Municipalidad se transformaría en “la casa de la participación” y que “restituiremos las relaciones con la región, porque pretendemos proyectarla como polo de desarrollo”, además de promover la creación del Banco Municipal Regional. En cuanto al tema recursos hacía hincapié en recuperar el 10 por ciento de la utilidad de Casinos como coparticipación municipal, crear el fondo social para la obra pública, fortalecer la Dirección de Recursos, implementar un sistema presupuestario, reducir los gastos de funcionamiento a través de estrictas medidas de austeridad y plantear la absorción por parte de la provincia del quebranto acumulado por la Sociedad de Estado. En relación a la administración general proponía el ingreso por concurso, la jerarquización de la función administrativa y derecho a la carrera, crear una escuela de administración pública, fortalecer el sistema de estadística municipal, agilizar el trámite de habilitaciones, regular y controlar la venta ambulante, y crear la función de fiscal municipal³².

El candidato del PDC, Juan Carlos Mantero, al referirse al rol del municipio expresaba que este “trasciende la mera gestión administrativa de obtención de recursos y prestación de servicios, para trascender a la comunidad, asumiendo la conducción y el liderazgo de un proyecto comunal abierto al aporte de los restantes partidos políticos, instituciones intermedias, etc.”³³. También presentaba el proyecto de crear el “comisionado municipal” que representaría al ciudadano afectado en sus derechos por acción u omisión municipal o aquel derecho de las generaciones futuras respecto de la preservación de los recursos y su uso racional.

En cuanto al modo de financiación de las propuestas realizadas, Mantero expresaba que la Democracia Cristiana no desconocía la crítica situación del país y que Mar del Plata no era ajena a tal deterioro y postración. “No todo es posible ahora y simultáneamente. Sin embargo, nuestro proyecto comunal es posible”³⁴. Sostenía que se podría realizar una reasignación de los recursos, un disponer de los espacios y equipamientos existentes para los programas de educación y salud. La posibilidad de realizar el equipamiento comunitario con el incremento de la participación comunal, de la extensión de los servicios con el aporte del vecino, de acuerdo a su capacidad contributiva, y de las obras de

²⁸ Diario La Capital, 6 de octubre de 1983.

²⁹ Diario La Capital, 6 de octubre de 1983.

³⁰ Diario La Capital, 3 de octubre de 1983.

³¹ Diario La Capital, 17 de octubre de 1983.

³² Diario La Capital, 6 de octubre de 1983.

³³ Diario La Capital, 8 de octubre de 1983.

³⁴ Diario La Capital, 8 de octubre de 1983.

interés turístico con el régimen de concesión de obra pública y estímulo a la actividad privada.

La ADS también hacía mención a la necesaria reorganización administrativa de la Municipalidad, a la defensa del dominio y jurisdicción municipal en las playas, a la descentralización de servicios prestados por el Estado nacional, específicamente por Obras Sanitarias, y la reforma del sistema de participación tributaria por cuanto resultaba desfavorable para Mar del Plata³⁵. El MID también proponía crear un fondo de equipamiento urbano y de poner en marcha el autocontrol responsable de la ciudadanía en lo que tenía que ver con obras privadas.³⁶ En tanto el candidato del MAS, Stoessel, proponía la financiación de las obras públicas mediante el “no pago de la deuda externa” dado que de este modo “habría una importante porción de dinero para Mar del Plata³⁷”.

Por su parte, el PSP proponía la reestructuración del organigrama del ejecutivo comunal creando nuevas secretarías y llevando algunas direcciones municipales a ese nivel³⁸. Asimismo proponía la creación del Banco Municipal, convencidos de la posibilidad de hacer obras con el dinero de los ahorristas.³⁹ El FIP (Frente de Izquierda Popular) también proponía la creación de un Banco Municipal.⁴⁰ Por último, el PJ proponía reimplantar los términos del Estatuto del trabajador municipal y la restauración de la ley de contrato de trabajo. Para ello, expresaba la necesidad del trabajo conjunto con el Sindicato de Trabajadores Municipales para la reincorporación del personal prescindido por la dictadura militar.

Así, las propuestas en relación a la Municipalidad son mencionadas por varios candidatos. Se destacan aquellas propuestas vinculadas con la creación de un Banco Municipal (UCR, FIP y PSP), las fuentes de financiación de la obra pública (PDC y MAS), y la administración y gestión pública del Municipio (UCR, ADS, PSP y MID).

En síntesis, la identificación de las propuestas realizadas por todos los partidos políticos agrupadas por las cuestiones enunciadas, permite observar las características adoptadas en cada uno de estos grandes campos de actuación. En general se observa que las propuestas difundidas por la UCR y el PDC son las más completas al intentar abordar todas las problemáticas. Sin duda los temas relacionados con la salud pública, la educación y la vivienda constituían problemas críticos que requerían una urgente resolución y que cada partido político intentaba dar una respuesta apropiada. Otro de los aspectos críticos residía en la provisión de servicios públicos como en la necesaria inversión en obra pública que se visualiza en las propuestas sobre agua corriente y el emisario cloacal. En menor medida, se observan propuestas referidas a la gestión de la

Municipalidad, sobre todo con la cuestión de las fuentes de financiación de la obra pública como así también respecto de la necesidad de crear un Banco Municipal.

También en las propuestas difundidas están presentes las actividades económicas que sustentan la ciudad, como la industria y el turismo, aunque se advierte la ausencia en la mención de propuestas específicas para el sector pesquero. En lo que respecta al turismo específicamente se observa que las propuestas se centran en las acciones promocionales de la ciudad, la ampliación y diversificación de la oferta turística y recreativa, y la creación de un organismo público o semipúblico de turismo. Por otra parte, se plantean propuestas desde otras áreas pero que tienen incidencia en la actividad turística como por ejemplo: la realización de un centro cultural y de convenciones, la creación de la Casa de la Cultura de Mar del Plata, la construcción del emisario submarino para evitar la contaminación de las playas, la defensa del dominio y jurisdicción municipal de las playas, el establecimiento de un régimen de concesión de obra pública y estímulo a la actividad privada, y la creación de la secretaría de Deportes y Recreación.

4. CONSIDERACIONES FINALES

El objetivo del presente trabajo consistió en describir el proceso de las elecciones a intendente y las propuestas políticas de estos candidatos para la ciudad de Mar del Plata. En líneas generales se observa que varias de las propuestas de gobierno analizadas consistían en programas con ideas concretas, en tanto otras eran más ambiguas, como el caso del FIP y del MAS. La mayoría de las plataformas poseían proyectos factibles y coherentes, en tanto muy pocas contenían proyectos imposibles de llevar a cabo, como la propuesta de financiación de obras del MAS. También se observa que algunas plataformas electorales se situaban en la realidad socioeconómica y política para dar paso a la argumentación del proyecto político, las propuestas y planes, como por ejemplo la plataforma del PDC. Respecto del contenido de las plataformas se observa, en general, que se asigna relativamente un menor espacio a las cuestiones del desarrollo económico del municipio (turismo e industrias), en relación al asignado a las problemáticas sociales y urbano-ambientales.

El debate tradicional en el fomento del desarrollo productivo de la ciudad planteado como “turismo o industria” continuó, pero perdió peso frente a los temas considerados prioritarios vinculados a las problemáticas sociales. Esto seguramente se debió a las cuestiones coyunturales de la realidad social y política por la que atravesaba el país en ese período histórico. La dictadura militar que se había iniciado en 1976 había aplicado la lógica de la guerra a la política como principio ordenador. Pero el fracaso de las políticas nacionales implementadas y la consecuente crisis económica e institucional en la que se sumía el país, llevó a que en 1983 se iniciara el tránsito hacia un nuevo régimen

³⁵ Diario La Capital, 17 de octubre de 1983.

³⁶ Diario La Capital, 2 de octubre de 1983.

³⁷ Diario La Capital, 3 de octubre de 1983.

³⁸ Diario La Capital, 5 de octubre de 1983.

³⁹ Diario La Capital, 2 de octubre de 1983.

⁴⁰ Diario La Capital, 10 de octubre de 1983.

político democrático. En el ámbito local la imposición del modelo aperturista de la dictadura militar marcó el fin de un tipo de economía basada en gran medida en el turismo masivo. Así, entre 1979 y 1982 la ciudad como medio de producción turística siguió la degradación del aparato productivo nacional intensificándose de este modo la crisis del turismo masivo. Durante este proceso electoral, en la ciudad de Mar del Plata la mayoría de los partidos políticos elaboraron propuestas de gobierno que estaban centradas primordialmente en cuestiones sociales y urbano-ambientales. En este sentido, se observa que frente a la crisis del turismo masivo en la ciudad, sólo algunos partidos políticos intentaban dar respuestas integrales a la problemática turística en sus plataformas electorales.

Finalmente, el 30 de octubre de 1983 se emitieron 248.885 votos en el Partido de General Pueyrredon, representando el 93,6% del padrón. En este partido como en otras 19 circunscripciones de la Quinta Sección Electoral (de un total de 26) triunfaba la UCR⁴¹. Con 115.304 votos ganaba el candidato radical, Angel Roig, como el primer intendente de la democracia. En segundo lugar resultó electo el candidato justicialista Gustavo Demarchi, con 53.962 votos; tercero Eduardo Benedetti, del MID, con 20.225 votos; y en cuarto lugar, Juan Bronzini de la ADS, con 17.226 votos⁴². De este modo el radicalismo se enfrentaba al desafío de transformar en políticas públicas aquellas propuestas de gobierno que había presentado durante su campaña electoral.

Por último, se considera necesario consignar la limitación hallada en la búsqueda de las plataformas electorales de los partidos políticos locales. El hecho de contar sólo con las plataformas publicadas en los diarios locales, en la mayoría de los casos, no permitió un análisis integral de los mismos. No obstante ello, se halló una ventaja en la utilización de esta fuente dado que permitió identificar aquellas cuestiones claves que los candidatos a intendente priorizaban al momento de dar a conocer sus propuestas al electorado local. Al tratarse, el presente trabajo, de una indagación de carácter exploratoria y descriptiva, se considera que se ha cumplido con el objetivo propuesto. Sin embargo, se contempla continuar con la búsqueda de las plataformas electorales de todos los partidos políticos que se presentaron en las elecciones de 1983 en el Partido de General Pueyrredon.

REFERENCIAS

ABAL MEDINA, J. M. Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos: un reordenamiento del campo semántico. En: CAVAROZZI, M.; ABAL MEDINA, J. (Eds.). *El asedio a la política*. Los partidos latinoamericanos tras la década del

neoliberalismo. Rosario, Argentina: Homo Sapiens, p.33-54, 2002.

ABAL MEDINA, J.M. *Manual de Ciencia Política*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba, 2010.

ÁLVAREZ, N. Campañas electorales y estilos políticos: el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical en un municipio de Misiones, 1999. En: AMARAL, S.; STOKES, S. (Comps.). *Democracia local*. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina. Caseros, Argentina: EDUNTREF, p. 36-56, 2005.

ÁLVAREZ, A.; REYNOSO, D. *Política económica en Mar del Plata 1946-1996: visión desde la vida institucional de UCIP*. Mar del Plata, Argentina: UCIP, 1999.

CICALESE, G. La crisis del turismo masivo en la ciudad de Mar del Plata, 1976-1987. En: BARTOLUCCI, M. (Ed.). *Mar del Plata*. Imágenes urbanas, vida cotidiana y sociedad. Mar del Plata, Argentina: UNMDP, p.111-136, 2002.

FERRARI, M.; RICCI L.; SUÁREZ, F. El peronismo y las elecciones bonaerenses. De la derrota a la consolidación en el gobierno provincial, 1983-1991. *Revista SAAP*, v. 7, n. 1, p.161-190, 2013.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL MEXICANO. *Glosario electoral*. Disponible en: <http://normateca.ife.org.mx/internet/scripts/glosario/glosario>.

JIMÉNEZ B., W.G. El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, v.41, n. 1, p. 1-14, 2008.

MAINWARING S.; Y SCULLY T. La institucionalización de los sistemas de partido en la América Latina. *América Latina Hoy*, v.16, p. 91-108, 1997.

MALAMUD, A. El bipartidismo argentino: evidencias y razones de una persistencia (1983-2003). *Colección*, v. 5, n. 15, p. 13-43, 2004.

PANEBIANCO, A. *Modelos de partido*. Organización y poder en los partidos políticos. Madrid, España: Alianza, 1990.

PASTORIZA, E. Nuevos objetos de la historia: los estudios turísticos en una perspectiva comparada. *Anuario IEHS*, v. 27, p. 323-330, 2012.

PROVINCIA DE BUENOS AIRES. JUNTA ELECTORAL. Disponible en: <http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/elechisto/resultados/1983>.

ZAPATA CAMPOS, M.J. Los agentes turísticos: una

⁴¹ Diario La Capital, 30 de octubre de 2013, página 6.

⁴² Provincia de Buenos Aires, Junta Electoral. Elecciones 30 de octubre de 1983. Distrito electoral General Pueyrredon.

aproximación desde la sociología y la ciencia política. En:
RUBIO GIL, A. (Coord.). *Sociología del Turismo*. Barcelona,
España: Ariel, p.213-247, 2003.

Recebido em 22 de outubro de 2014

Aprovado, em sua versão final, em 30 de novembro de 2014

Artigo avaliado anonimamente por pares.

EL RELEVAMIENTO TURÍSTICO: DE CICATUR A LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

Cristina Varisco*
Daniela Castellucci**
María Graciela González***
María Julia Muñoz****
Noelia Padilla*****
Lucía Campoliete*****
Graciela Benseny*****

Resumen:

El relevamiento turístico es una tarea compleja y consensuada, basada en: la identificación de recursos, recolección de información, definición de criterios y marcos conceptuales utilizados para su valorización, análisis, interpretación y discusión de la información recolectada y su consiguiente evaluación. El objetivo de este artículo es presentar una propuesta de relevamiento turístico, mediante la identificación de recursos culturales y naturales de Santa Clara del Mar (Argentina), definir un formulario de relevamiento y consensuarlo con la población local. Se realiza una revisión de la bibliografía tradicional, desde la elaborada por el Centro de Investigación y Capacitación Turística (CICATUR) a las nuevas propuestas de planificación participativa. La metodología propone una etapa de pre-diagnóstico donde se evalúa: a) atractividad, singularidad, autenticidad, diversidad, grado de preservación, capacidad de integración y complementariedad de los atractivos; b) aptitud: tipo de actividad de posible realización, capacidad de carga, servicios y equipamientos turísticos; c) accesibilidad: temporal, física y administrativa. Se prevé la realización de talleres con diferentes grupos de actores locales, dentro de un programa de capacitación, difusión y participación. Se incluye el trabajo con las fichas de relevamiento, abiertas al aporte de los participantes y la evaluación de los recursos, en esta instancia corroborada por los propios residentes del lugar. Se espera definir un instrumento de recolección de datos con información precisa y consensuada por la población local, que servirá para definir la política turística del lugar.

PALAVRAS-CHAVE: Relevamiento turístico. Planificación participativa. Santa Clara del Mar (Argentina).

THE TOURIST SURVEY: FROM CICATUR TO PARTICIPATORY PLANNING

Abstract:

The tourist survey is a complex and consensual task, based on the identification of resources, gathering information, defining criteria and frameworks for recovery, analysis, interpretation and discussion of the data collected and its subsequent evaluation. The aim of the paper is to present a proposal for Tourism survey, by identifying cultural and natural resources of Santa Clara del Mar (Argentina), and defining a consensual form of survey with the local population. A review of the traditional literature is performed, from the one developed by the Center for Tourism Research and Training (CICATUR) to the new participatory planning proposals. The methodology proposes a pre-diagnosis where it is evaluated: a) attractiveness, uniqueness, authenticity, diversity, degree of preservation, inclusion and complementarity of the attractions; b) ability: type of activity possible embodiment, capacity, services and tourist facilities; c) accessibility; temporal, physical and administrative. Workshops with different groups of local stakeholders within a training program, outreach and participation are expected. Working with survey sheets, open to input from participants and evaluation of resources, in this instance supported by the residents own the place are included. Is expected to define a data collection instrument with accurate and agreed by the local population, which serve to define the place of tourism policy.

KEYWORDS: Tourist survey. Participatory planning. Santa Clara del Mar (Argentina).

* Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina. Licenciada en Turismo y Magister en Ciencias Sociales, mención en Economía. E-mail: cvarisco@mdp.edu.ar

** Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina. Licenciada en Turismo y Magister en Turismo Sustentable. E-mail: dicastel@mdp.edu.ar

*** Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina. Licenciada en Turismo. E-mail: magragon@mdp.edu.ar

**** Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina. Licenciada en Turismo. E-mail: mjmunoz@capitalcreativo.com.ar

***** Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina - Becaria CONICET Licenciada en Geografía. E-mail: noeliamdq88@hotmail.com

***** Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina. Estudiante de la carrera de Licenciada en Turismo. E-mail: lu.campoliete@gmail.com

***** Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina. Licenciada en Turismo, Magister en Gestión Ambiental del Desarrollo Urbano, Doctora en Geografía. E-mail: graciabelbenseny@yahoo.com.ar

O LEVANTAMENTO TURÍSTICO: DE CICATUR AO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

Resumo:

O levantamento turístico é uma tarefa complexa e consensual, baseada na identificação de recursos, coleta de informações, definição de critérios e estruturas para a recuperação, análise, interpretação e discussão de informações coletadas e sua consequente avaliação. O objetivo deste trabalho é apresentar uma proposta de pesquisa de levantamento turístico com base na identificação dos recursos culturais e naturais de Santa Clara del Mar (Argentina), definir uma forma de pesquisa de levantamento e consensua-la com a população local. Realizou-se uma revisão da literatura tradicional, a partir do que foi desenvolvido pelo Centro de Pesquisa e Capacitação Turística para a América Latina (CICATUR) até as novas propostas para o planejamento participativo. A metodologia proposta contém um pré-diagnóstico, onde se avalia: a) atratividade, originalidade, autenticidade, diversidade, o grau de preservação, capacidade de integração e complementaridade dos atrativos; b) atitude: tipo de atividade de possível realização no local, capacidade de carga, serviços e equipamentos turísticos; c) acessibilidade: temporais, física e administrativa. É esperada a realização de *workshops* com diferentes grupos locais dentro de um programa de formação, sensibilização e participação atores. O trabalho inclui as fichas de levantamento, aberta a contribuições de participantes e avaliação de recursos, neste momento já corroboradas pelos próprios residentes. Espera-se para definir um instrumento de coleta de dados precisa e consensuada pela própria população local, que servirá para definir da política de turismo do local.

PALAVRAS-CHAVE: Levantamento turístico. Planejamento participativo. Santa Clara del Mar (Argentina).

1. INTRODUÇÃO

Con la intención de conocer la realidad turística de un territorio, surge la necesidad de definir una metodología de clasificación y caracterización de los atractivos que permita su inclusión/exclusión en la oferta turística de un lugar, realizada mediante un relevamiento. En este contexto, el relevamiento se transforma en una tarea compleja y consensuada, que implica una serie de actividades basadas en: la identificación de los recursos; la recolección de información; la definición de criterios y marcos conceptuales utilizados para su valorización; el análisis, interpretación y discusión de la información recolectada y su consiguiente evaluación.

El relevamiento de atractivos, facilidades y actividades permite conocer el patrimonio turístico, y por lo tanto, dar respuesta a la pregunta ¿con qué bienes cuenta una localidad, región o país para desarrollar la actividad turística? En este artículo, se hará referencia al relevamiento

de los recursos y atractivos turísticos, considerados como la base a partir de la cual se desarrolla la actividad. El inventario turístico tiene la función de ser el sustento de las acciones encaminadas a su difusión, interpretación, puesta en valor, conservación, planificación y manejo.

El relevamiento turístico ha sido y sigue siendo preocupación de la comunidad científica. Hace más de 35 años el Centro Interamericano de Capacitación Turística (CICATUR) de la Organización de Estados Americanos presentaba en un seminario la propuesta metodológica para realizar el Inventario Turístico concretado a través de un relevamiento. Las tareas de relevamiento de los atractivos turísticos se basan en dos pasos: el registro sistematizado de la información y la evaluación. Para la identificación y registro se presentó una clasificación de los recursos y un modelo muy simple de ficha de relevamiento; en tanto que, para la evaluación se propuso un sistema de jerarquías basado en cuatro niveles. Esta propuesta tuvo un alto impacto en toda América Latina, y aún hoy constituye un punto obligado de referencia cuando se trata de identificar en un área territorial los atractivos que motivarán el desplazamiento de los turistas.

En la actualidad, la planificación turística ha evolucionado hacia formas más participativas de trabajo, con la incorporación de los diversos actores involucrados en la actividad, incluyendo no sólo a empresarios y representantes de instituciones, sino también a la comunidad receptora. Es curioso que el tema del relevamiento turístico haya tenido en todos estos años escasos referentes, tanto en el aspecto teórico como metodológico, siendo una actividad que sirve de base a toda la gestión de los recursos.

Se realiza un estudio exploratorio y descriptivo, con el objetivo de analizar los antecedentes teórico – metodológicos del relevamiento de recursos turísticos; proponer un instrumento de recolección que aporte la base conceptual para la identificación y sistematización de la información que permita la evaluación de los atractivos y una metodología que contemple instancias de participación de los actores locales. Se utilizan fuentes de datos primarios y secundarios, consultan diferentes fuentes bibliográficas, documentales y virtuales, aplicando un enfoque cualitativo basado en un estudio de caso que analiza la oferta patrimonial turística del Partido de Mar Chiquita.

El artículo se inserta en el marco del proyecto de investigación que se desarrolla en la Universidad Nacional de Mar del Plata: “Turismo y Desarrollo en Destinos Costeros de la Provincia de Buenos Aires” y tiene por objetivo general realizar una propuesta para el desarrollo turístico de la localidad de Santa Clara del Mar, que contribuya a su desarrollo integral. Para cumplir con este objetivo, el relevamiento de los recursos turísticos del Partido de Mar Chiquita constituye una actividad fundamental. Al mismo tiempo, se articula con el proyecto de extensión “Concientización turística – ambiental en Destinos Costeros”, que se está implementando en la mencionada alta casa de estudios.

Aquí presentamos el resumen realizado de los antecedentes tomados en consideración y la metodología propuesta. Si bien se ha considerado de manera secuencial, las etapas no tienen un cumplimiento lineal, y surgen situaciones de retroalimentación. Además, por tratarse de un proyecto en curso la misma no se ha completado. Con la evaluación crítica del proceso se aspira generar un aporte en este tema básico de la investigación turística, actualizando su importancia y vigencia para la planificación y la intervención en el territorio.

2. MARCO TEÓRICO

Existe un conjunto de conceptos muy relacionados que se presentan en algunos casos como sinónimos y en otros con matices que permiten ordenar su significado y amplitud de lo general a lo particular. Patrimonio, oferta, producto, recursos, atractivos, conforman este conjunto de términos que se definen en función de su uso turístico, y que antes de abordar las técnicas de relevamiento, requieren alguna especificación.

El concepto de Patrimonio Turístico según la Organización Mundial de Turismo (OMT, 1999 s/p) es: “el conjunto potencial (conocido o desconocido) de los bienes materiales o inmateriales a disposición del hombre y que pueden utilizarse, mediante un proceso de transformación, para satisfacer sus necesidades turísticas”. Al hacer referencia a lo potencial, e incluir bienes que aún no se conocen, este concepto se toma como base para analizar, desde un punto de vista teórico, los elementos que dispone un territorio para desplegar la actividad turística.

Cuando el Patrimonio Turístico deja de ser potencial, y se integra al mercado, se transforma en Oferta Turística. Es interesante la distinción que realiza Oscar De La Torre (1980) al considerar la oferta primordial, integrada por los atractivos que motivan el desplazamiento de la demanda; en tanto que, la oferta complementaria hace referencia al conjunto de bienes y servicios que posibilitan el desplazamiento y la permanencia de los turistas, integrada a su vez por la estructura turística, la infraestructura y la supraestructura. El mencionado autor, utiliza los términos atractivos y recursos con significados equivalentes, pero hace la aclaración que el patrimonio turístico está integrado por la oferta primordial. Por otra parte, Roberto Boullón (1985) con una visión más amplia considera como patrimonio a todo el conjunto que integra la oferta, pero respecto de la distinción de los términos recurso y atractivo especifica que el primero proviene de la ciencia económica y denota recursos naturales, humanos y de capital, por lo que sugiere no utilizar ese término en el vocabulario técnico turístico.

Desde la bibliografía europea, Carmen Altés Machín menciona los recursos turísticos como la base sobre la que se desarrolla la actividad, y los define como “aquellos atractivos que, en el contexto de un destino, pueden

generar un interés entre el público, determinar la elección y motivar el desplazamiento o la visita” (1993, p. 33). Luego, los clasifica en tres categorías según su vinculación con la naturaleza y los hechos del hombre, proponiendo: recursos relacionados con la naturaleza, con la historia y con la cultura viva. En esta misma línea discursiva, la mencionada autora sostiene que el producto turístico es el conjunto integrado por los recursos más los servicios y equipamientos, y tiene como característica distintiva respecto de los conceptos mencionados anteriormente, que está orientado a un segmento de mercado.

Por otra parte, Leno Cerro recuerda también el origen económico del término recurso para designar los medios a los que se recurre para realizar un proceso productivo y que pueden satisfacer alguna necesidad humana. Utilizado en el marco de la actividad turística, refiere a las atracciones denominadas “recursos o atractivos turísticos”. Luego, hace referencia a la definición de patrimonio de la OMT, comentada en párrafos anteriores, y agrega la definición de este organismo de recursos turísticos: “todos los bienes y servicios que, por intermedio de la actividad del hombre y de los medios con que cuenta, hacen posible la actividad turística y satisfacen las necesidades de la demanda” (OMT, 1978, p.3; apud LENO CERRO, 1993). De la relación entre ambas definiciones, este autor especifica que el patrimonio turístico es el conjunto de potencialidades que con el aporte humano (medios técnicos, económicos y financieros), puede transformarse en un recurso turístico o patrimonio utilizable.

En el mismo año, Lía Domínguez de Nakayama publica su texto *Relevamiento Turístico* y analiza la diferencia entre recurso y atractivo, en base a los tres requisitos que deben cumplir los elementos de la naturaleza y de la cultura para insertarse en la actividad: ser atractivos, aptos y disponibles. El primer requisito constituye la base de los atractivos, y cuando estos tienen además, aptitud y disponibilidad, se consideran recursos (1993).

Desde la visión económica, resulta interesante analizar la propuesta de Adrian Bull, quien parte de la concepción económica de los recursos, y los clasifica como: naturales, de trabajo y de capital, para luego relacionarlos con la distinción entre recursos libres y escasos. En la actividad turística, es frecuente el uso de bienes públicos que los turistas pueden utilizar sin que disminuya la cantidad disponible para otros usuarios, pero en muchos casos, el mantenimiento de esos bienes representa un costo de oportunidad significativo. El producto turístico está conformado por ese conjunto amplio de recursos que incluye el trabajo, el capital, la tierra, el paisaje, el clima y la cultura (1994).

En el texto Introducción al Turismo de la OMT, Sancho (1998) hace referencia a las definiciones ya comentadas de este organismo internacional respecto del patrimonio turístico y del recurso. Esta autora va a considerar como la mayoría de los autores que los recursos geoturísticos más los servicios complementarios

y la inversión conforman el Producto Turístico; pero que la Oferta Turística se genera a partir del proceso de comercialización del producto, esto es, cuando al producto se le suma la actividad de distribución y comercialización. Por su parte, Octavio Gettino marca la distinción entre patrimonio y recurso de la OMT, pero agrega que el conjunto de bienes a que hace referencia el patrimonio “sólo se convierte en recurso turístico a partir de una decisión explícita de una comunidad o parte de la misma. Es decir, cuando por finalidades económicas o socioculturales se resuelve poner en valor turístico el patrimonio de la comunidad” (2002, p. 49). Ninguno de estos dos autores hace referencia a los atractivos turísticos en la conceptualización del tema.

En cuanto al producto turístico, Josep Valls también considera que los atractivos son los elementos que desencadenan la actividad turística y a través de los productos, conforman el destino. “El producto turístico selecciona algunos de los atractivos existentes en un territorio, los pone en valor y les añade los elementos necesarios para convertirlos en una amalgama de componentes tangibles e intangibles, que genera utilidades o beneficios a los consumidores en forma de experiencias concretas” (2004, p. 30). Este autor también utiliza de manera equivalente los conceptos de recurso y atractivo, pero como se desprende de la definición anterior, para integrar un producto deben ponerse en valor, es decir, dotarse de atributos que permitan su disfrute, como accesos, señalización, rehabilitación, interpretación, etc.

En síntesis, la mayoría de los autores mencionados utiliza los términos recursos turísticos y atractivos turísticos para hacer referencia a un mismo concepto (DE LA TORRE, 1980; ALTÉS MACHÍN, 1993; LENO CERRO, 1993; VALLS, 2004), posición que adoptamos para este artículo. Se observa consenso también respecto del patrimonio turístico como un conjunto potencial de bienes, que mediante su puesta en valor, se transforman en recursos. El alcance del concepto de patrimonio, es decir si sólo incluye los recursos o si también incluye el resto de los componentes de la oferta, requiere mayor profundización. En cuanto al producto turístico, parece generar acuerdo como conjunto integrado por recursos y servicios, organizados y puestos en valor de manera que satisfagan las necesidades de los turistas.

El Centro de Investigación y Capacitación Turística (CICATUR) surge en virtud de un acuerdo suscrito el 8 de marzo de 1973 entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, como consecuencia de la Resolución 39/72 emanada de la VIII Reunión Anual del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA, celebrada en la Ciudad de Bogotá en el período comprendido entre el 30 de enero al 8 de febrero de 1973 (CAPANEGRA et al, 2012).

El centro fue inaugurado en la ciudad de México el 16 de mayo de 1974 con un período de operación de cinco

años, durante el cual estuvo a cargo el arquitecto Roberto Boullón. En el mes de diciembre de 1979 se renovó el acuerdo para un nuevo quinquenio de funcionamiento y pasó a ser dirigido por el profesor Miguel Ángel Acerenza hasta la culminación del mismo.

Este centro junto con los subcentros de Argentina y Barbados, integró lo que se conocía como el “sistema de capacitación y asesoramiento a nivel interamericano”, emprendido por el entonces Programa de Desarrollo Turístico de la Organización de los Estados Americanos. Wallingre (2007) menciona que CICATUR tendió a solucionar la falta de capacitación tanto de los empleados públicos del sector como profesionales de la actividad en toda América.

En 1976, se inaugura en Argentina una sede de OEA - CICATUR, con el objetivo de capacitar a un grupo de técnicos de organismos nacionales y provinciales. Entre los años 1976 y 1980, se concretan metodologías y técnicas que servirían como base para la planificación, con gran influencia de CICATUR.

Con respecto al relevamiento de atractivos, se propone una clasificación de los mismos en base a cinco categorías, que contemplan diversos tipos y subtipos. La categoría “Sitios Naturales” comprende los elementos de la naturaleza, y de manera particular, se incluyen las reservas y/o parques nacionales, que si bien están creados por el hombre, protegen y conservan especies de la fauna y/o flora representativa de un lugar. En algunos casos, se incluyen geoformas como elemento de la naturaleza para conservar.

La categoría “Manifestaciones Culturales” abarca las obras del hombre del pasado, resaltando sitios arqueológicos, realizaciones urbanas, lugares históricos y museos. Todas estas obras del hombre tienen relevancia para la historia local, regional o nacional de un lugar.

Bajo la categoría “Folklore” se incluyen diversas expresiones de la cultura de un sitio, relacionadas con la forma de vida, vestimenta, comidas típicas, instrumentos musicales, bailes tradicionales, creencias, mitos, leyendas, así como también la producción de artesanías elaborados con los elementos originarios de cada región (alfarería, lapidaria, coco, tejidos, etc.).

La categoría “Realizaciones técnicas, científicas, artísticas contemporáneas” está formada por aquellas obras del hombre de reciente construcción, es decir, que pertenecen a nuestro tiempo, y que debido a su singularidad o característica excepcional poseen la capacidad de generar interés en la demanda. La fecha de corte entre la categoría Manifestaciones Culturales, vinculada a la historia, y la categoría Realizaciones técnicas, científicas, artísticas contemporáneas, vinculada a los atractivos que representan la actualidad, es motivo de discusión en relación al destino objeto de investigación.

Por último, bajo la denominación “Acontecimientos programados” se incluyen todos los eventos organizados, actuales y tradicionales, con capacidad suficiente para motivar el desplazamiento de las personas como actores o espectadores. En algunos casos, es difícil separar

esta categoría con algunos tipos propuestos bajo la denominación Folklore, por ejemplo, cuando se relevan fiestas tradicionales y ferias populares.

Con respecto a la evaluación, esta metodología propone la jerarquización de los atractivos en base a cuatro niveles: la jerarquía 3 incluye los atractivos con calidad suficiente para generar una importante corriente turística internacional; la jerarquía 2, atractivos excepcionales que pueden generar una corriente internacional o nacional, por sí solos o en combinación con otros atractivos; la jerarquía 1 se otorga a los atractivos con algún rasgo llamativo y la jerarquía 0, de tipo residual, incluye al resto de los atractivos evaluados. De acuerdo al paradigma de planificación desde arriba, vigente en el momento en que se elabora la metodología de relevamiento de atractivos, todo el proceso era realizado por equipos de especialistas sin intervención del resto de los actores.

3. METODOLOGÍA

El relevamiento turístico consiste en la identificación de los elementos con que cuenta un territorio para hacer frente a la actividad turística. Conforme a lo comentado en el punto anterior la Organización de Estados Americanos (OEA), propone una metodología para realizar el inventario de los atractivos turísticos, de las facilidades (equipamiento e infraestructura) y de las actividades turísticas. Más allá de la metodología utilizada, el relevamiento de los recursos o atractivos turísticos comprende su identificación, sistematización de la información y evaluación.

La función básica del relevamiento es dar respuesta a la pregunta: ¿qué bienes y servicios pueden utilizarse para generar demanda turística y dar satisfacción a las necesidades de los visitantes? El análisis estará siempre referido a un espacio geográfico determinado (local, regional o nacional), y en el caso de los recursos, además puede contemplar elementos reales o potenciales. En consecuencia, el relevamiento es un instrumento básico para la información, planificación y gestión de la oferta turística.

En la segunda mitad del siglo XX la planificación era entendida como una herramienta que garantizaba eficiencia, neutralidad y racionalidad para tomar decisiones. En efecto, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos comenzaron a aceptar la idea de la planificación, entendiéndola como un instrumento que podía resolver los problemas de crecimiento y desarrollo de la región. Así, sostiene Capanegra (2006), se configuró una intelectualidad especialista en materia de desarrollo turístico que marcaría una profunda tendencia tecnocrática en la planificación asentada en CICATUR y en muchas universidades latinoamericanas. De esta manera, se afianzó el sesgo tecnocrático que se plasmó en la planificación indicativa buscando resultados cuantitativos en la llegada de turistas extranjeros y en los servicios que constituyeran la oferta del lugar.

Por otra parte, la introducción de empresas multinacionales al mercado nacional, y en particular en el sector turístico, implicó una serie de cambios en la gestión empresarial. Estos cambios implicaban la aplicación de técnicas administrativas y de marketing que utilizaban estas empresas, provocando una mutación importante y dando origen a la noción de planificación estandarizada de los productos turísticos. De esta manera, el desarrollo del turismo, enmarcado por el pensamiento económico neoliberal, es atravesado por procesos de planificación administrativa y comercial de gran escala exento de todo contenido ideológico (CAPANEGRA, 2006).

La evidencia de que este tipo de planificación, basado en planteamientos rígidamente intervencionistas, de arriba a abajo, ajenos a la participación de la sociedad implicada y carente de mecanismos de control y corrección, no garantizaba la satisfacción creciente de las necesidades humanas condujo a la adopción de un estilo de planificación más flexible. Así, en la primera década de este siglo, se consolida la planificación estratégica, entendida como una forma de planificación participativa, concertada y de abajo hacia arriba (MOLINA; RODRIGUEZ, 1991). Este nuevo estilo de planificación surge como fruto de la evolución de la propia disciplina y de la adaptación de los nuevos contextos vigentes. La planificación tradicional no pudo afrontar adecuadamente los procesos de desarrollo turístico. De ahí que la planificación estratégica intenta superar estas dificultades incorporando una metodología más flexible y participativa. Es decir, una planificación integrada que posibilite la participación activa de todos los agentes sociales locales.

Por otra parte, la planificación estratégica del desarrollo turístico supone adaptar flexiblemente el modelo en cada caso en particular y conservar su filosofía o líneas esenciales a las características diferenciales de la sociedad que haya decidido implementarla. Algunos de los interrogantes que propone Zingoni y Martínez (2006): ¿Cuál es nuestro presente?, ¿Hacia dónde queremos ir? ¿Cómo evolucionaremos? ¿Y la etapa propositiva? ¿Qué hacer para ello? serán cuestiones a resolver de un modo participativo que permita gestionar el cambio y el mejor horizonte posible, teniendo en cuenta los puntos fuertes y débiles y las oportunidades futuras.

La planificación estratégica solo cobra sentido en tanto se ajusta a las necesidades y rasgos dominantes de la comunidad local que haya decidido iniciar un proceso de planificación. Asimismo, la capacidad que tiene de integrar coherentemente las aportaciones de los actores y agentes sociales junto a la de los gestores administrativos pertenecientes a distintos ámbitos sectoriales, permite que la elaboración y seguimiento del plan sea lo más participativo y consensuado posible.

Además, esta diversidad de agentes y actores en el proceso de planificación facilita una adecuada compensación, dado los diferentes intereses representados, de los objetivos de sustentabilidad

ambiental, equidad social y rentabilidad económica. Por último, ante la posibilidad que surjan imprevistos no contemplados en la planificación o que el diagnóstico no haya sido totalmente acertado, la propia dinámica creada en la sociedad local hace que la posibilidad de afrontarlos con éxito sea mayor al haberse generado en un contexto favorable a la adopción de decisiones de manera participativa y consensuada (OMT, 1999).

Como ya se mencionó, el relevamiento turístico constituye un insumo fundamental para la planificación turística, en cualquiera de sus niveles geográficos, y no es de extrañar, que su metodología se adapte a los nuevos enfoques de planificación participativa. Gabriela Abarzúa (2006) relata dos experiencias de detección participativa del patrimonio cultural y su posible incorporación a la actividad turística, desarrolladas en la localidad de Bragado, Provincia de Buenos Aires y en la ciudad de Neuquén. En ambos casos, los talleres abiertos a la comunidad se realizaron con el objetivo de construir un Sistema de Información del Patrimonio Cultural y sensibilizar a los vecinos sobre la importancia de este patrimonio para el desarrollo integral de la ciudad.

4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Según el diccionario de la Real Academia Española evaluar significa *estimar, apreciar, calcular el valor de algo*. Aplicada a los recursos turísticos, la evaluación es la etapa del relevamiento en que se pondera la calidad de los atractivos y se analiza su potencial para generar interés turístico. Las técnicas utilizadas pueden ser cualitativas, cuantitativas o combinadas.

Como se comentó en el marco teórico, la metodología de CICATUR propone la evaluación de los atractivos conforme a cuatro jerarquías, consideradas según el volumen y origen de la demanda turística. Esta forma de evaluación, si bien resulta muy clara respecto de los recursos de jerarquía 3 que por sí solos pueden generar corrientes turísticas internacionales, resulta limitada a la hora de evaluar conjuntos amplios y diversos de atractivos, porque sólo utiliza una escala de cuatro niveles para la totalidad de los recursos.

Leno Cerro realiza una amplia revisión de las técnicas de evaluación de los recursos turísticos agrupándolas en tres grupos o enfoques: la evaluación analítica de los recursos turísticos, la evaluación económica y la evaluación basada en las preferencias de los usuarios. El enfoque analítico es el más difundido e incluye un amplio conjunto de técnicas "cuyo denominador común es la hipótesis de que, considerando la presencia o ausencia de determinados componentes y valorando cada uno de ellos, puede llegarse a una evaluación de la calidad turística de un recurso particular o de un área con vocación turística" (1993, p. 53).

Desde una perspectiva histórica, Ricardo Dosso y Juan Carlos Mantero (1997) realizan un análisis de las

técnicas de evaluación empleadas a través del tiempo y caracterizan su evolución a partir de cinco tendencias: a) una actitud analítica creciente, en el sentido de que se incorporan cada vez una mayor cantidad de criterios y variables en el análisis, incluyendo los estudios de preferencia de la demanda en la evaluación; b) la diversificación de los actores participantes en el proceso de evaluación, con técnicas cada vez más participativas; c) revalorización de la subjetividad explícita, en la tendencia a través del tiempo de complementar la búsqueda de criterios objetivos con la consideración de la interacción sujeto – paisaje, incluyendo aspectos como representaciones previas o fenómenos psicofísicos; d) conciencia de la relatividad contextual, en oposición a la valoración aislada de cualidades intrínsecas; y e) inclusión de la problemática ambiental, situación que incluye la ponderación de los impactos ambientales del uso turístico.

Como criterio principal para la evaluación de los recursos turísticos es frecuente utilizar los requisitos de atractividad, aptitud y disponibilidad. Según Nakayama (1993), estas variables definen la posibilidad de insertarse en la actividad turística tanto de los bienes culturales como del paisaje. La atractividad se relaciona con el valor estético y emocional de los recursos, es decir que combina aspectos de la oferta, como por ejemplo las cualidades intrínsecas, y aspectos de la demanda, como el conocimiento y la preferencia de los usuarios. La aptitud se refiere a la capacidad de uso de los bienes culturales y naturales y analiza su potencial para insertarse en la actividad turística. Finalmente, la disponibilidad se refiere a la accesibilidad física, temporal y administrativa.

Es importante distinguir la evaluación ambiental de la evaluación turística; si bien, ambas están muy relacionadas cuando se analiza el potencial del patrimonio natural y cultural para insertarse en la actividad. El relevamiento se utiliza también como técnica para identificar y jerarquizar bienes culturales objeto de protección, y en estos casos, se priman criterios de evaluación específicos. Por ejemplo, en el relevamiento del patrimonio arquitectónico y urbano de Mar del Plata realizado por Novacovsky, Romay y París (1997) se utilizan tres criterios de valoración: el histórico – simbólico; el artístico – arquitectónico y el valor ambiental.

Por otra parte, el estudio realizado por Beatriz Amarilla y María Pérez Moreno (2005) es un claro ejemplo donde se combina la evaluación ambiental con la turística, y representa un antecedente muy interesante que introduce el concepto de evaluación participativa. En el marco de un proyecto para la conservación del patrimonio a través del turismo sustentable del Municipio de Chascomús, se aplicó un análisis multicriterio para determinar las prioridades de conservación de edificios y sitios reconocidos como atractivos turísticos. Los criterios utilizados fueron: relevancia cultural, urgencia de intervención, costo de intervención, oportunidades y amenazas. Tanto la ponderación de estos criterios como la evaluación de los recursos se realizaron en talleres que agruparon diferentes

sectores de interés, situación que permitió generar un ranking de prioridades para la intervención y un interesante análisis comparado de las evaluaciones.

Otro trabajo que resulta oportuno tomar como referencia es la tesis de maestría de Claudia Toselli (2007). En este caso, el trabajo tuvo por objetivo generar una propuesta de circuitos turístico-culturales en la provincia de Entre Ríos, en base al inventario y jerarquización del patrimonio tangible e intangible de pequeñas comunidades rurales. La propuesta metodológica incluye tres modelos de fichas (patrimonio cultural tangible mueble, inmueble e intangible) y su correspondiente evaluación patrimonial. Para la evaluación turística propone la realización de una matriz con atributos e indicadores (criterios y subcriterios) valorados en términos cualitativos y numéricos. El resultado es un índice del potencial turístico del patrimonio cultural.

En base a los antecedentes mencionados, se define un nuevo modelo de ficha de relevamiento (Anexo 1) donde se incorpora la matriz de evaluación con los siguientes criterios y subcriterios:

A) Atractividad

- Singularidad: cualidad de ser único o muy particular en su tipo.
- Autenticidad: original y representativo de su contexto. En el caso de los recursos naturales, este subcriterio prioriza los espacios con menor intervención humana.
- Diversidad: elementos diferenciales que complementan e integran el recurso.
- Grado de Preservación / Presentación estética: mantenimiento, conservación y cuidado. Normas de protección.
- Capacidad de integración o tematización: se valorizan rasgos interpretativos diferenciales, que facilitan la comprensión del significado e importancia del atractivo.
- Recursos o atractivos turísticos complementarios cercanos.

B) Aptitud

- Tipo de actividad turística posible: variedad de opciones recreativas. Su valor privilegia la posibilidad de una experiencia más activa.
- Capacidad de carga: umbral de uso sin riesgo de deterioro. No incluye la capacidad de carga psicológica.
- Servicios y equipamientos turísticos disponibles. Cantidad y calidad de servicios complementarios (baños, información, gastronomía, etc.) en el recurso o en su cercanía.

C) Accesibilidad

- Accesibilidad temporal: período del año y horarios en que puede visitarse.
- Accesibilidad física o espacial: posibilidad de llegar y recorrer el recurso. Está determinada por la calidad de las vías de acceso y la existencia de medios públicos de transporte.
- Accesibilidad administrativa: libertad de ingreso en relación a la propiedad del recurso (pública o privada). Incluye el criterio de accesibilidad económica.

Finalmente, es importante aclarar que la evaluación adopta los principios de flexibilidad y contextualización. El primero, porque habiendo optado por un modelo único de ficha y subcriterios comunes a diferentes tipos de recursos (naturales, museos, estancias, acontecimientos programados), se requiere su adaptación a las cualidades intrínsecas de los recursos. La contextualización es un requisito de toda evaluación que contempla el ámbito geográfico como marco de referencia y el tipo de turismo existente o potencial (en el caso de estudio, turismo interno). La escala de valoración de cada subcriterio es alta, media o baja, otorgándose el valor 10, 5 y 0 respectivamente para la construcción del índice de valoración turística.

La propuesta metodológica se sintetiza en 7 pasos:

1. *Identificar los recursos culturales y naturales del área de estudio. Este primer paso, consiste en elaborar un primer listado de atractivos en base a la información del organismo oficial de turismo y a los antecedentes disponibles.*

En principio, en el proyecto original se consideró realizar el relevamiento de atractivos de la localidad de Santa Clara del Mar (Argentina). Luego, considerando el potencial del producto turismo rural como estrategia de diversificación del producto sol y playa se decidió realizar el relevamiento de los atractivos del Partido de Mar Chiquita.

Decidido el alcance del relevamiento, se confeccionaron los listados a partir de la información brindada por la Secretaría de Turismo del partido de Mar Chiquita e información extraída de la consulta de sitios de Internet. La clasificación adoptó sólo tres categorías: recursos naturales, recursos culturales y acontecimientos programados.

2. *Sistematizar la información secundaria a través del registro en fichas: una vez confeccionado el modelo de ficha con las variables necesarias para la evaluación,*

se realiza el primer registro en base a información disponible en Internet, libros y folletos.

Si bien los antecedentes revisados incluyen diferentes modelos de ficha para cada tipo de recurso, se optó por un modelo único (Anexo 1) con un diseño más abierto que permite sistematizar la información necesaria para la evaluación. En el encabezado se consigna el nombre del atractivo, tipo, código interno de identificación y el puntaje resultante de la evaluación. En términos generales, los campos Localización y Accesibilidad brindan la información necesaria para evaluar la accesibilidad; el campo Descripción General permite evaluar la atraktividad; y en el espacio destinado para Actividades, Comercialización y Conservación se registra la información necesaria para evaluar la aptitud. El cuerpo principal de la ficha se completa con los apartados Observaciones, Fuentes, Responsable y Lugar y fecha. También se decidió incorporar en el formato de la ficha la matriz de evaluación y un espacio destinado para incorporar fotos del propio atractivo.

3. Realizar el mapeo de los recursos: esta etapa permite ubicar los atractivos en su contexto espacial y visualizar situaciones de complementariedad.

En el caso del Partido de Mar Chiquita, este mapeo demuestra el contraste entre los recursos del litoral marítimo y la oferta del territorio interior, dado que en la costa se suceden varias localidades balnearias, y el principal atractivo del partido, es la Reserva de Biosfera Parque Atlántico Mar Chiquito. En el territorio interior existe un interesante conjunto de recursos complementarios, vinculados al turismo rural.

4. Completar la información con el trabajo de campo: se realizan salidas de observación y entrevistas a responsables de los recursos.

La situación ideal para esta etapa es el recorrido en conjunto, con todos los miembros del equipo de investigación, pero por cuestiones prácticas y limitaciones operativas, las salidas de campo se realizan de acuerdo a la necesidad – oportunidad de los investigadores. En este sentido, y dado que el relevamiento es sólo una parte de la investigación, las entrevistas se realizan para completar la información de las fichas, y como base para el análisis de las dimensiones con

las que se aborda el estudio del desarrollo turístico de la localidad.

5. Elaborar el pre – diagnóstico: en esta etapa el equipo realiza una primera evaluación de los criterios (atraktividad, aptitud y disponibilidad) y los 12 subcriterios seleccionados.

El punto inicial de referencia es la evaluación cualitativa de cada subcriterio utilizando la escala alta – media – baja. Si bien no se determinaron los indicadores específicos para cada subcriterio, la discusión grupal y el número limitado de recursos (34) permiten que se genere consenso respecto de esta primera evaluación que luego se traduce a una escala numérica.

6. Realizar talleres con actores locales: en el marco de un programa de capacitación, difusión y participación, se realizan los talleres con diferentes grupos de actores. Se incluye el trabajo con las fichas, abiertas al aporte de los participantes y la evaluación de los recursos, en esta instancia corroborada por los propios residentes del lugar.

Esta etapa del relevamiento se realiza en base al proyecto de extensión “Concientización turística – ambiental en Destinos Costeros” que articula con el proyecto de investigación. Los ejes teóricos del proyecto de extensión son el sistema turístico y las repercusiones ambientales de la actividad. En este contexto, se trabaja con empresarios, docentes, alumnos, y residentes en talleres de difusión, ampliación de la información (historias de personajes, anécdotas, otros sitios de interés local) y evaluación de los recursos.

7. Elaborar el diagnóstico: con la información del pre-diagnóstico y el resultado de los talleres se elabora el diagnóstico de los recursos turísticos de la zona objeto de estudio.

En esta etapa se construye el índice de evaluación turística de cada recurso en base a las valoraciones de los diferentes grupos y se vuelca la información en una matriz integrada con todos los atractivos. Finalmente, se elabora el documento que resume la importancia, el potencial y las limitaciones de los recursos analizados, incluyendo las situaciones de complementación espacial y temática.

5. CONCLUSIONES

Es frecuente que para hacer referencia a los recursos turísticos se apele a la metáfora donde se consideran como la materia prima de la actividad. Efectivamente, los recursos son la base que motiva el desplazamiento de los turistas y el factor de localización de los servicios. Su completa descripción y evaluación resultan fundamentales para la mayoría de las actividades que se desarrollan en un destino; tanto en los centros de información turística como en los planes de desarrollo, incluyendo la investigación sobre repercusiones, la puesta en valor, la promoción y la conservación de los recursos.

La metodología de CICATUR ha representado un hito importante en el campo de conocimiento del turismo, y a pesar de sus limitaciones, aún hoy tiene vigencia en toda Latinoamérica en los relevamientos de recursos, en la capacitación, y como punto de partida y referencia para la clasificación de los atractivos. No obstante, es difícil contemplar una clasificación que contenga la totalidad de los atractivos en un momento en que el surgimiento y consolidación de nuevas formas de turismo supone la puesta en valor de los más diversos recursos. Por este motivo, en la definición del instrumento a aplicar para determinar el inventario turístico, se ha optado por considerar preferible que las clasificaciones se adapten a los contextos y espacios de referencia de cada relevamiento.

La metodología propuesta refleja la adaptación a la planificación estratégica y participativa, de acuerdo al proyecto de investigación en curso. Considerado como un insumo para la administración pública local, el relevamiento debería contemplar una etapa adicional, (etapa 8) de post-diagnóstico, que conformaría el seguimiento de las condiciones de los recursos, para que el diagnóstico se mantenga actualizado. De esta forma, el organismo municipal de turismo podría monitorear la permanencia o modificación de las características de atractividad, aptitud y accesibilidad de cada recurso. Una característica importante de la planificación estratégica es la evaluación y retroalimentación permanente de todo el proceso (Güell, 1997); luego, la ampliación de los actores intervinientes, no sólo mejora el resultado de la planificación sino que es el principal instrumento para la apropiación y valoración del patrimonio por parte de los residentes.

Finalmente, la articulación entre los proyectos de investigación y extensión, brinda la oportunidad de completar el proceso de planificación – acción participativa. Aquí el grupo de especialistas se considera un actor más entre otros, y a través de acciones concretas en el territorio, aspira a generar un conocimiento de interés y gestación colectivo. El relevamiento de los recursos constituye la etapa inicial de la propuesta de desarrollo turístico, y es probable que por reflejar un tema muy básico de la actividad, su importancia haya sido en algún caso subestimada. Por el contrario, para la investigación y para la extensión universitaria constituye una herramienta

fundamental para aproximarse a la identidad territorial, fundamento de toda propuesta de desarrollo endógeno.

REFERENCIAS

- ABARZÚA, G. *Patrimonio, Planificación Participativa y Turismo. Turismo Cultural – Temas de Patrimonio Cultural* 12. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2006. P. 67-79, 2006.
- ALTÉS, C. *Marketing Turístico*. Madrid: Síntesis, 1993.
- AMARILLA, B.; PÉREZ, M. Análisis Multicriterio: una aplicación al Turismo Cultural en la ciudad de Chascomús. In: Jornadas Nacionales de Investigación en Turismo, 7., 2005, Bahía Blanca. *Anais...* Bahía Blanca, 2005.
- BOULLÓN, R. *Planificación del espacio Turístico*. México: Trillas, 1985.
- BULL, A. *La economía del sector turístico*. Madrid: Alianza, 1994.
- CAPANEGRA, C.; ICAZA, C.; NÚÑEZ, E.; VANEVIC, P. Historia del Turismo. La construcción social del turismo como factor de desarrollo, Argentina (1958-1976). In: Congreso Latinoamericano de Investigación Turística, 5., 2012, Sao Pablo. *Anais...* Sao Pablo, 2012.
- DE LA TORRE, O. *El turismo. Fenómeno Social*. México: Fondo de Cultura Económica, 1980.
- DOSSO, R.; MANTERO, J.C. Técnicas de evaluación incluyentes: hacia un desarrollo sustentable. *Aportes y Transferencias*, año 1 vol. 1, p. 115-127, 1997.
- GETTINO, O. *Turismo. Entre el ocio y el neg-ocio*. Bs. As., Ciccus, 2002.
- GÜELL, J.M.F. *Planificación Estratégica de las Ciudades*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1997.
- LENO, F.C. *Técnicas de Evaluación del Potencial Turístico*. Madrid: MICYT, 1993.
- MOLINA, S. ; RODRÍGUEZ, S. *Planificación Integral del Turismo*. México, Trillas, 1991.
- NAKAYAMA, L. *Relevamiento Turístico*. Santa Fe, Argentina: Instituto Superior de Turismo Sol, 1993.
- NOVACOVSKY, A.; ROMA, S.; PARÍS, F. B. *El Patrimonio Arquitectónico y Urbano de Mar del Plata*. Cien Obras de Valor Patrimonial. Mar del Plata: UNMdP, 1997.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO. *Agenda para Planificadores Locales: Turismo Sostenible y Gestión Municipal*. Madrid: OMT, 1999.

RIVERO, A.B. Intelectuales y expertos de la política turística argentina. Las ideas del grupo CICATUR OEA. *Aportes y Transferencias*, v.15, n.1, p. 39-64, 2011. ISSN 0329-2045

SANCHO, A. P. *Introducción al Turismo*. Madrid: OMT, 1998.

TOSELLI, C. *Herramientas para el desarrollo de nuevos circuitos de turismo cultural*. Estudios del IMAE n° 7 Instituto del Medio Ambiente y Ecología. Universidad del Salvador, 2007. Disponible in: <<http://.imae.usal.edu.ar/archivos/imae/otros/estudios7.pdf>>

VALLS, J. *Gestión de Destinos Turísticos Sostenibles*. Madrid: Gestión 2000, 2004.

WALLINGE, N. *Historia del turismo en Argentina*. Sección etapa del turismo industrial maduro. Buenos Aires: Ediciones turísticas, 2007.

ZINGONI, J. M.; MARTÍNEZ, S. M. La planificación estratégica como herramienta de concertación público-privada para el desarrollo turístico. *Aportes y Transferencias*, año 10, Vol. 2, p.83-101, 2006.

TURISMO Y DESARROLLO EN DESTINOS COSTEROS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES - UNMdP FICHA DE RELEVAMIENTO DE ATRACTIVOS TURÍSTICOS – MUNICIPIO DE MAR CHIQUITA			
NOMBRE DEL ATRACTIVO:			
TIPO:	CODIGO	PUNTAJE	
LOCALIZACIÓN: Ubicación	ACCESIBILIDAD: Vías de acceso Medios de transporte Restricciones		
DESCRIPCION GENERAL: Características Causas de interés turístico Atractividad			
ACTIVIDADES: Uso turístico actual Actividades potenciales	COMERCIALIZACION: Circuitos Turísticos Visitantes		
CONSERVACION: Estado de conservación Posibles conflictos ambientales Estudios – previsiones			
OBSERVACIONES:			
FUENTES:			
RESPONSABLE:		LUGAR Y FECHA:	

*Recebido em 25 de outubro de 2014
Aprovado, em sua versão final, em 15 de novembro de 2014
Artigo avaliado anonimamente por pares.*

TURISMO Y DESARROLLO EN DESTINOS COSTEROS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES - UNMdP FICHA DE RELEVAMIENTO DE ATRACTIVOS TURÍSTICOS – MUNICIPIO DE MAR CHIQUITA				
EVALUACIÓN TURÍSTICA INDICADORES	VALORACIÓN			PUNTAJE
	ALTA (10 puntos)	MEDIA (5 puntos)	BAJA (0 puntos)	
ATRACTIVIDAD	1. Singularidad			
	2. Autenticidad			
	3. Diversidad			
	4. Grado de preservación / presentación estética			
	5. Capacidad de integración o tematización			
	6. Recursos o atractivos turísticos complementarios cercanos			
TOTAL ATRACTIVIDAD				/60
APTITUD	1. Tipo de actividad turística posible			
	2. Capacidad de carga			
	3. Servicios y equipamientos turísticos disponibles			
TOTAL APTITUD				/30
ACCESIBILIDAD	1. Accesibilidad temporal			
	2. Accesibilidad física o espacial			
	3. Accesibilidad administrativa			
TOTAL ACCESIBILIDAD				/30
TOTAL ATRACTIVIDAD + APTITUD + ACCESIBILIDAD				/120

LOS PROYECTOS DE TURISMO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL: ¿PARA QUÉ Y PARA QUIÉNES?

Lieve Coppin*
Samuel B. Morales Gaitán**

Resumen:

Este artículo se centra en la experiencia de la Cooperación Internacional (CI) en el Perú en la ejecución de este tipo de proyectos entre 1996 y 2014. Los objetivos de la investigación son: 1) realizar un acercamiento a los hitos históricos que han marcado la institucionalización del turismo; 2) conocer las experiencias de actores que han participado en su gestión e implementación, y; 3) delinear temas para futuras investigaciones. La metodología utiliza, además del análisis documental, el levantamiento de encuestas cualitativas, así como el juicio de expertos, aportado desde la experiencia de los autores. Se emplea la Teoría del Actor-Red (ANT) por proveer una mirada nueva y cuestionadora. Si bien el turismo nunca ha sido un área prioritaria para la CI en América Latina o Perú, se evidencia una vasta presencia de proyectos en el país, gestionados por múltiples cooperantes y con un monto superior a los 30 Millones de USD en los últimos 18 años. Al mismo tiempo, se demuestra que en comparación con otras áreas de desarrollo, la inversión en turismo es ínfima y no refleja el discurso político vigente. Los resultados de la investigación revelan una gran distancia entre la formulación y la ejecución de este tipo de proyectos de desarrollo, opacidad en el financiamiento, así como escasa gestión de conocimiento y mínima capacidad de autocrítica.

Palabras clave: Teoría del actor-red. Cooperación internacional. Lucha contra la pobreza. Desarrollo sostenible. Turismo.

INTERNATIONAL COOPERATION (IC) PROJECTS IN TOURISM: FOR WHAT AND FOR WHOM?

Abstract:

This paper focuses on the involvement of the International Cooperation in Peru between 1996 and 2014. The purpose of this research is to: a) Identify some of the historical landmarks related to the institutionalization of tourism; b) Explore the experiences of stakeholders who have taken part in its management and implementation and; c) Outline milestones for future research. The methodology was split into three areas: documentary analysis, qualitative field research, and expert opinion. The Actor-Network Theory (ANT) was used to stimulate first-hand insights and raise new questions. Even though tourism has never been a priority for International Cooperation in Peru, there is strong evidence of a large number of projects throughout the country spearheaded by a variety of cooperation agencies representing a total investment above USD 30 Million over the last 18 years. Although important, this amount still reflects a negligible quantity when compared to other areas of development. The results of this research indicate a wide distance between the formulation and implementation of this kind of development projects, confusion in funding allocation and a lack of knowledge management and limited capacity for self-reflection.

Keywords: Actor-network theory. International cooperation. Fight against poverty. Sustainable development. Tourism.

PROJETOS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL (CI) EM TURISMO: PARA QUÊ E PARA QUEM?

Resumo:

Este artigo centra-se na experiência de Cooperação Internacional (CI) no Peru na implementação de tais tipos de projetos, entre 1996 e 2014. Os objetivos da pesquisa são: 1) realizar uma aproximação dos marcos históricos que marcaram a institucionalização do turismo; 2) identificar as experiências de atores que tenham participado na sua gestão e execução, e; 3) delinear temas para futuras pesquisas. A metodologia utilizada, além da análise documental, incorporou o levantamento de pesquisas qualitativas e pareceres de peritos, feitas a partir da experiência dos autores. A teoria ator-rede (ANT) é utilizada para fornecer um olhar novo e questionador. Embora o turismo nunca tenha sido uma área prioritária para CI na América Latina ou no Peru, uma vasta presença de projetos no país é evidente, geridos por múltiplos cooperantes e superando o montante da ordem de 30 milhões de dólares nos últimos 18 anos.

¹ Universidad Nacional Agraria La Molina. Profesora visitante y consultora internacional. Magister en Relaciones Internacionales. Especialista en gestión y mercadeo de destinos. Email: lievecoppin@lamolina.edu.pe

² PhD en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Consultor independiente y responsable de la plataforma Andar&Ego (www.andaryego.com). Especialista en investigación de mercados y gestión de destinos. Email: samoralesg@gmail.com

Simultaneamente, é mostrado que, em comparação com outras áreas de desenvolvimento, o investimento em turismo é pouco significativo e não reflete o discurso político atual. Os resultados da pesquisa revelam uma grande diferença entre a formulação e implementação deste tipo de projeto de desenvolvimento, a opacidade no seu financiamento e a gestão do conhecimento pobre e baixa capacidade de autocrítica.

Palavra-chave: Teoria ator-rede. Cooperação internacional. Combate à pobreza. Desenvolvimento sustentável. Turismo.

1. INTRODUÇÃO

En 1998 la Comisión Europea dio a conocer la que llamó “Una estrategia para apoyar el desarrollo del turismo sostenible en los países en desarrollo” (EUROPEAN COMMISSION, 1998). Este documento revela de forma clara la institucionalización del turismo como herramienta de desarrollo al interior de la cooperación internacional europea. En su contenido, el texto declara que

La Comisión Europea debe ayudar a los gobiernos en la aplicación de la estrategia adoptada, en poner en marcha un número de políticas, regulaciones y planes de acción que conciernen, por ejemplo, la legislación relacionada con el uso del territorio, la industria turística, la protección y promoción de la inversión, el establecimiento de estándares medioambientales y el rango de actividades públicas necesarias para implementar una infraestructura social y técnica de acuerdo con las necesidades del desarrollo sostenible del turismo. (EUROPEAN COMMISSION, 1998, p.15)

Lo anterior es útil para conocer el porqué de la fuerte cantidad de proyectos relacionados con turismo que se conocieron en los inicios del siglo XXI: el turismo pasaba de ser una actividad frecuentemente ligada al espacio privado para convertirse en una herramienta de política de desarrollo económico global, principalmente en los países llamados “en vías de desarrollo”. ¿Era este escenario implementado únicamente por los países de Europa? ¿Cuáles son sus orígenes? ¿Qué aprendizajes podemos obtener de los proyectos ejecutados hasta el momento? Estas preguntas constituyen el objetivo principal de esta investigación.

El texto surge como una reflexión crítica y retrospectiva de dos autores que cuentan con experiencias laborales en el ámbito de la cooperación internacional (CI) más de treinta años en América Latina y el Caribe la primera, y siete años en Perú el segundo; - y que consideran urgente incrementar la minúscula cantidad de investigaciones sobre proyectos de turismo como herramienta de desarrollo sostenible implementados por agencias de CI en Perú. Máxime cuando su influencia en las políticas nacionales y los procesos de cambio en el turismo es frecuentemente

invisibilizada y su contribución al desarrollo sostenible no es del todo comprobada.

Históricamente el Perú ha contado con una presencia continua y significativa de la CI, panorama que está cambiando rápidamente con una tendencia decreciente desde 2006 tomando en cuenta la crisis financiera y económica en Estados Unidos y Europa y el hecho de que desde el 2012 el Perú ya no recibe ayuda bilateral europea por ser país de renta media alta (PRMA). Estos cambios han significado el surgimiento de una nueva “arquitectura” de la Cooperación que se reflejan, entre otros, en nuevos modelos de intervención y mecanismos de cooperación, como la ampliación de la Cooperación Sur-Sur y Triangular, y el fomento de otras modalidades para captar recursos como las inversiones extranjeras directas.

De acuerdo con la actual “Política Nacional de la Cooperación Técnica Internacional” proclamada a fines de 2012, la CI se define como un acto recíproco en la política internacional en el que se asignan recursos del exterior a países que cuentan con proyectos (generalmente relacionados con el “desarrollo”, en su sentido amplio) y requieren financiamiento. Según la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), en estas asignaciones se reconoce el liderazgo del país socio, además de su compromiso de asegurar la eficacia en el uso de los recursos que le son entregados (APCI, 2012b). De acuerdo al portal de esta última, para 2014 el Perú cuenta con 58 fuentes cooperantes que corresponden a 18 países, la Unión Europea, la Banca de Desarrollo y otros organismos internacionales.

Este trabajo de investigación se enfoca particularmente en un análisis de los proyectos financiados con recursos no reembolsables por la CI en el ámbito del turismo entre 1996 y 2014. Los objetivos específicos son: 1) Realizar un acercamiento general a los hitos históricos que han marcado la institucionalización del turismo como herramienta de desarrollo; 2) Conocer las experiencias más notables de actores que han participado directamente en la gestión e implementación de proyectos de turismo de la CI, y; 3) Delinear algunos de los ejes neurálgicos en los que podrían enfocarse futuras investigaciones relacionadas con la materia.

Para satisfacer dichos objetivos se parte de lo general a lo particular. Se realiza primero una revisión de literatura en tres ámbitos: el origen de la CI, su relación con el turismo, y las experiencias de CI y turismo en Perú. Enseguida se establece el marco teórico y la metodología. En la parte de resultados se presenta el análisis de una serie de encuestas que fueron aplicadas a un grupo de consultores que han trabajado al interior de proyectos de CI relacionados con turismo como objetivo central o eje transversal. Éstas permiten conocer la percepción sobre el alcance y los aprendizajes de dichos proyectos. Una vez presentados los resultados, se discuten los principales hallazgos a la luz de una mirada crítica. Al mismo tiempo, esto faculta la posibilidad de resaltar temas centrales que deberían profundizarse en investigaciones posteriores.

2. REVISIÓN DE LITERATURA

2.1. COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y TURISMO

Si bien la cooperación entre actores globales ha existido por siglos, para ciertos autores y desde la visión occidental (ver por ejemplo Kissinger, 1995), una de las plataformas iniciales de los tiempos modernos sería la Sociedad de Naciones, establecida en 1919. Sin embargo, no sería sino después de la Segunda Guerra Mundial que la Organización de Naciones Unidas (ONU) conseguiría una mejor vinculación. En esa época el mundo fue dividido en tres bloques políticos: el capitalista, el comunista y el denominado “Tercer mundo” (RIST 2002). La división del mundo en dos ideologías opuestas no sólo propició que los Estados Unidos de Norteamérica y la Unión Soviética – acompañados de sus respectivos aliados – lucharan en el terreno de lo político e ideológico, sino que les obligó a desarrollar mecanismos para hacer llegar su influencia al tercer bloque que fue etiquetado – desde la misma visión occidental – como de menor desarrollo y por ende pobre... o como pobre y por ende de menor desarrollo. Fue de este modo que la CI, como vehículo de transmisión de recursos técnicos y financieros a los países “pobres” y “más necesitados” tomó forma, permitiendo así la construcción del discurso del desarrollo. Autores como Rist (2002), Wallerstein (1997) o De Souza (2010) son particularmente interesantes para un análisis crítico y pormenorizado de la evolución geopolítica del mundo y de la institucionalización de este discurso.

Diversos autores señalan a 1963 como un año crucial para la institucionalización del turismo, pues fue cuando se llevó a cabo la llamada “Conferencia de Roma”, en cuya declaratoria se llamaba no sólo a su promoción, sino que se reconocía como vehículo de desarrollo económico, es decir como instrumento para generar divisas y reducir el déficit de la balanza de pagos de los países del tercer mundo. De este modo, la idea generalizada del turismo como alternativa para el desarrollo de espacios con alto índice de pobreza socioeconómica ganó adherentes en múltiples partes del mundo y fue fomentada desde entonces. La Comisión Europea en 1998, por ejemplo, argumentaba que el turismo es un “banco de pruebas” ideal para la implementación y monitoreo de los principios de la sustentabilidad (EC, 1998, p.13).

Sin intentar aquí un análisis de los debates respecto al turismo y la CI que sobrepasaría los alcances de este trabajo y ha sido abordado en otras investigaciones (MORALES 2011, 2014; HUMMEL Y VAN DER DUIM 2012; GASCÓN, MORALES Y TRESSERRAS 2014, entre otros), es importante realizar un acercamiento, aunque sea breve, a la investigación realizada sobre proyectos de CI, pues ello permite dimensionar el área de estudio. Esto además evidencia que a pesar del fuerte discurso apologético de parte de gobiernos y organismos internacionales sobre la

también llamada “Industria sin chimeneas”, no todas las visiones coinciden con él, sino que por el contrario, en los años recientes – sobre todo a partir de la segunda década del presente siglo – se cuestionan sus implicaciones e impactos.

Hummel y van der Duim (2012) por ejemplo, realizan una sistematización de la experiencia del Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV) en el campo del turismo durante los últimos 15 años. Además de analizar la forma en que esta organización adoptó el discurso sobre el turismo como herramienta para reducir la pobreza, los autores sugieren que ésta es una experiencia tan reciente que apenas se comienzan a ver sus efectos. Ambos autores hacen notar que la experiencia de SNV se ha desarrollado “en el camino” y no sin tropiezos: en el año 2000 se trabajó en 6 países, mientras que hacia 2005 ya eran 26 naciones y no se desarrolló una metodología de evaluación de impactos sino hasta 2007. Se agrega que ésta “aún enfrenta problemas conceptuales y metodológicos importantes” (HUMMEL; VAN DER DUIM, 2012, p. 331). En la actualidad, no sólo se ha reconocido la dificultad de evaluar su impacto entre los grupos más desfavorecidos, sino que en 2011 SNV decidió dirigir su eje de trabajo hacia otras materias con “mayores probabilidades de evidenciar impactos, dar más visibilidad y mostrar un claro alineamiento con las prioridades de las agencias donantes” (Ibid, p. 332), abandonando su intervención en turismo.

Por su parte, Nel-lo y Pérez (2012, p. 930) hacen un interesante análisis del apoyo otorgado por la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) para la investigación académica sobre la materia. Las autoras se refieren al descenso en el apoyo económico de AECID hacia el turismo y a la fuerte relación que éste tiene – en los planes y proyectos de este organismo – con el tema de medio ambiente (particularmente con el cambio climático en años recientes), así como a la amplia experiencia de España en el turismo. Adicionalmente, las autoras resaltan la importancia de América Latina para AECID: “de un total de 56 proyectos en el ámbito del turismo [...] 12 se desarrollan en el Mediterráneo, 4 en el África subsahariana y hasta 40 en países latinoamericanos [...] Perú acapara casi el 30% de las ayudas.” (NEL-LO; PÉREZ, 2012, p. 930). Sin embargo, concluyen que “en la actualidad, la imagen bucólica del turismo como una industria limpia que ayuda a los países en vías de desarrollo a salir de la pobreza ha quedado desfasada y se percibe este sector como mucho más complejo.” (Ibid, p. 937).

Por otro lado, la investigación realizada por Font, Goodwin y Walton (2012) busca identificar factores de éxito que deberían considerar los donantes para evitar más fracasos en el futuro. Sus resultados sugieren: 1) implementar una serie de medidas a lo largo del ciclo de vida del proyecto para asegurar un desarrollo más coordinado y transparente; 2) una mayor orientación al mercado y evitar focalizar en micro-proyectos; 3) incrementar las condiciones de ayuda y empoderamiento a los contrapartes locales, y; 4) mejorar las condiciones de

monitoreo y la responsabilidad por los impactos. Entre sus reflexiones iniciales resalta el hecho que, salvo contados casos, la mayor parte de las evaluaciones de programas y proyectos son confidenciales y permanecen sin publicarse.

Más allá de este debate, debe también llamarse la atención sobre el presupuesto que se asigna al turismo y su nivel de prioridad: de acuerdo con Moscardo (2008, apud NEL LO; ALBERT, 2012, p. 1), la Unión Europea asignó 7 millones de euros en 5 años a proyectos específicos de turismo en regiones rurales, mientras que el Banco Mundial habría asignado en el periodo 2000-2006, 3,500 millones de USD (Ibid, p.1). Por otro lado Altés ha explicado que “en términos generales, el turismo no suele figurar como un sector prioritario de la ayuda al desarrollo” (2003, p. 1) y que con frecuencia las intervenciones están fragmentadas e infravaloradas.

3. COOPERACIÓN INTERNACIONAL, TURISMO Y PERÚ

Uno de los primeros proyectos de la CI en el ámbito del turismo, tras una década de violencia política y una epidemia de cólera en el Perú, fue el Programa Integrado de Apoyo al Desarrollo del Sector Turismo en el Perú, financiado por la CE y con aportes de PromPerú, el ente de promoción de turismo del país. Con este mismo nombre y modelo muchos proyectos han sido implementados desde mediados de los noventa por la CE a través de la Unidad Técnica de la Dirección América Latina. Sin embargo, vale destacar que éstos apuntaban generalmente a mejorar la competitividad del sector turismo, mientras que el proyecto peruano que se desarrolló entre 1996 y 1999 buscó romper esquemas fomentando el desarrollo de productos innovadores que parten de iniciativas locales desde de un enfoque de sostenibilidad (COPPIN, 1999). Si bien el turismo se mantuvo como uno de los sectores menos favorecidos por la CI antes de 2004 (APCI, 2005), desde entonces han surgido un sinnúmero de proyectos y programas.

Es difícil establecer el monto total de proyectos relacionados con turismo de todas las agencias de cooperación, pues es frecuente que éste funja como aspecto transversal y por ende los presupuestos se relacionen con materias tan distantes como la lucha contra la pobreza, el cambio climático, la educación, la puesta en valor del patrimonio o el “desarrollo sostenible” en general. Un informe anual de la APCI (2011), refiere a un aproximado de ingresos de fuentes cooperantes no reembolsables de USD 500 millones por año, entre 2005 y 2008³; otra publicación, de 2013, señala que el monto recibido por Entidades e Instituciones Extranjeras de Cooperación Técnica Internacional (ENIEX) es del rango de USD 136 millones⁴. En todo caso, los aportes son grandes

³ http://www.apci.gob.pe/archivos/Presentacion_Cifras_CINR_2007_2008_28_12.pdf

⁴ El estudio se basa en una encuesta a 55 agencias de cooperación y no a su totalidad: <http://www.coeeci.org.pe/wp-content/uploads/>

pero disminuyen considerablemente. Al mismo tiempo, los proyectos etiquetados específicamente como “turismo” son pocos (YU FEI TENG, 2012).

En lo que respecta a las características de los proyectos relacionados con turismo en Perú podrían resaltarse las siguientes: 1) Fuerte relación del turismo con el discurso de lucha contra la pobreza, desarrollo sostenible, conservación de la naturaleza y “valorización patrimonial”; 2) Frecuente implementación de proyectos en el espacio rural bajo el concepto de Turismo Rural Comunitario (TRC) y; 3) Dispersión geográfica con presencia de proyectos en casi todas las regiones del Perú aunque la de Cusco detenta el mayor número, la mayoría bajo la dinámica del desarrollo de rutas, circuitos, redes u Organizaciones de Gestión de Destino (OGD).

Si bien a la fecha son escasos los estudios académicos relacionados con los impactos de estos proyectos en el territorio peruano, resaltan trabajos como los de Gascón (2005), para las islas de Taquile y Amantani, en el lago Titicaca; Pérez Galán (2008) para el altiplano peruano; Morales (2008, 2011, 2014) para las regiones de Huaraz, San Martín y el Valle del Colca, respectivamente, y Figueroa (2013), para Cusco, Cajamarca y La Libertad. Aunque estos estudios varían en objetos, marcos teóricos y metodología, en general presentan una apreciación crítica sobre el fenómeno turístico en relación con los espacios rurales y coinciden en sus fuertes contradicciones, reflexionando constantemente que más allá de la esfera económica, existen muchas implicaciones sociales y ambientales que no siempre resultan positivas y precisan de mayor análisis.

4. MARCO TEÓRICO

El interés por el estudio del turismo crece en distintas áreas disciplinares. Si bien el enfoque continúa siendo fuertemente monodisciplinar, emergen análisis que mezclan la gestión con la sociología o la antropología con la geografía (u otras materias) y producen trabajos de alta calidad y nuevos enfoques. Recientemente, desde los estudios culturales (HALL, 2010) o las nuevas movi­lidades (SHELLER; URRY, 2006) también se ha comenzado a abordar el sujeto, haciendo que el turismo deje de ser visto como una simple actividad económica para ser apreciado como un fenómeno complejo y en continua transformación. Los estudios del desarrollo y de la propia globalización han venido igualmente a aportar distintas visiones que permiten reflejar su amplitud y alcance.

El turismo, multi-situado, transnacional, impregnado de intangibilidad, imaginarios y al mismo tiempo exigente de nuevos y re-inventados espacios físicos, se conforma como un complicado escenario en el que conviven actores, objetos, discursos y una multiplicidad de relaciones

5. METODOLOGÍA

-visibles y ocultas- que requiere nuevas herramientas de análisis. Es en este contexto que en años recientes, sobre todo a partir de la segunda mitad de la década del 2000, ha sido empleada cada vez con mayor frecuencia la Teoría del Actor-Red o ANT para estudiar este fenómeno y de la que Callon, Latour (2001, 2008, 2012) y Law (2009) son sus principales exponentes. Esta teoría, emanada de los estudios de la ciencia, ha sido retomada por investigadores como Ren (2009), Jóhannesson (2007), Simoni (2012), Paget, Dimanche y Mounet (2010) o van der Duim (2005) para analizar el turismo desde visiones que permiten reconocer la forma en que actores, redes y colectivos se crean, transforman e interactúan, generando procesos de traducción y modos de ordenar que modifican el denominado entramado turístico (MORALES, 2012). La ANT pone especial atención en procesos “nuevos” y complejos que requieren profundizar en el análisis de las relaciones entre los elementos que los componen.

El estudio del turismo y su relación con la cooperación internacional y su prédica requiere de cuestionamientos y rupturas paradigmáticas que vayan más allá de la aceptación del discurso del desarrollo o del turismo como actos benevolentes e ino cuos y libres de política, para dirigir su mirada hacia aspectos de mayor profundidad teórica: ¿Quiénes definen los proyectos? ¿Por qué algunos (o partes) de ellos son invisibilizados? ¿Cómo se desarrollan en la práctica? ¿A qué idearios político-económicos obedecen? En ese sentido, el estudio de las políticas, proyectos y programas requiere también del análisis crítico del discurso: importa reconocer cómo se establecen estos conceptos en el imaginario colectivo y cuál es la importancia que éste otorga a nociones como pobreza, desarrollo, bienestar y progreso, términos que, como cita Rist, se basan por lo general en la forma en que un grupo humano “se representa las condiciones ideales de su existencia social. Por supuesto que estos mundos imaginarios [...] son con frecuencia acogedores y deseables y sería poco grato enfrentarse a quienes sueñan con un mundo más justo, en el que las gentes serían felices, vivirían más y mejor [...] Esta forma de definir, tiene la inmensa ventaja de reunir, sin mucho esfuerzo, un amplio consenso a partir de valores indiscutibles”(RIST, 2002, p.22).

El análisis del discurso permite ir *más allá* de estas nociones para conocer cómo esos conceptos son puestos en práctica, frecuentemente con resultados contradictorios: no debe perderse de vista que frente al discurso del desarrollo, hoy adjetivado como sostenible y que permite “refrescar, institucionalizar e internacionalizar la política expansionista occidental” (MORALES 2014:46), hay también una importante crítica que no puede ser soslayada cuando se analizan estos proyectos: la implícita noción de “autoridad” del viejo continente que comparte su experiencia con el “mundo en desarrollo”, como han citado Nel-Lo y Pérez (2012).

Para el presente estudio se han empleado tres técnicas centrales: el análisis documental, la investigación cualitativa y el juicio de expertos. En lo que corresponde al primero, se ha hecho una revisión de trabajos de investigación relacionados con la CI y el turismo, particularmente para el caso del Perú, si bien se han tomado como referencia otros países, dada la escasa cantidad de análisis en la materia en esta nación. Se han revisado asimismo documentos y bases de datos de distintas agencias de cooperación. Esto ha permitido delimitar un marco de referencia sobre la cantidad de los proyectos y notar, al mismo tiempo, la interrelación entre el turismo y otras actividades productivas y económicas.

En lo que refiere a la investigación cualitativa, se ha aplicado un cuestionario a 41 consultores nacionales que han sido responsables y/o miembros del equipo profesional de una selección de 20 proyectos financiados por la CI en Perú entre 1996 y 2014, la gran mayoría de estos con el turismo como eje principal. Cada cuestionario contó con 12 preguntas, tanto abiertas, como de selección múltiple. No sólo buscó reconocer las características principales de los proyectos, sino también sus aprendizajes, experiencias de divulgación, virtudes y defectos. El ejercicio de igual manera intentó estimular la reflexión crítica entre los entrevistados.

El juicio de expertos, sobre todo relacionado con la experiencia de uno de los autores como consultor internacional y con una vasta experiencia en el Perú, permitió establecer como línea cronológica de partida 1996, pues esta época corresponde a uno de los primeros momentos en que se ejecutaron proyectos de turismo de cierta envergadura por cooperantes importantes como la Comisión Europea y el gobierno español. Adicionalmente, la experiencia del mismo consultor fortaleció la posibilidad de contactar a los colegas entrevistados, luego hacerles llegar la encuesta por vía virtual y finalmente insistir en su llenado. Es importante resaltar que, en lo que al trabajo de recopilación refiere, que el presente documento no intenta hacer una evaluación de dichos proyectos, sino un acopio de las experiencias vividas por algunos de sus protagonistas.

El trabajo realizado evidencia que conducir un estudio a profundidad en esta materia es un trabajo de largo aliento y por demás interesante, pero de una envergadura que supera el horizonte temporal que el equipo de investigación puede asignarle. De esta manera, lo que se presenta puede ser considerado un estudio introductorio y primer acercamiento a la experiencia de los proyectos de CI y turismo en Perú que, esperamos, pueda constituirse en una motivación para futuros investigadores interesados en analizar los intersticios de la cooperación internacional y el desarrollo desde su influencia en el turismo.

6. RESULTADOS: PERÚ, *BANCO DE PRUEBAS*

La experiencia de la CI en Perú es vasta y cubre múltiples ámbitos de intervención difíciles de identificar. Un ejemplo que permite explicarlo es la experiencia de San Martín, una región del noreste peruano: la Cooperación Técnica Alemana (GIZ, antes GTZ) participó durante 2006 y 2007 en la conformación del primer Consejo Regional de Turismo (CRT), sin embargo esto fue dentro del componente de Gestión del territorio del Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS), no existía un componente de turismo. Aunque la intervención fue relativamente corta y el aporte económico menor, muchos actores recuerdan haber participado en talleres, reuniones y salidas de campo. No fue sino hasta la segunda fase del PDRS que, con la participación de nuevos recursos financieros de la Secretaría de Economía del gobierno suizo (SECO), se abrió un componente de Ecoturismo y se asignó un presupuesto directo a la materia (MORALES, 2011).

Una investigación bibliográfica permitió identificar 72 proyectos financiados con recursos no reembolsables de la CI que han contemplado al turismo como uno de sus ejes centrales en los últimos 18 años. La gran mayoría tiene al turismo como intervención principal y su nombre hace mención de la palabra turismo (68) otros cuantos lo tienen como complementario (4). Lo que se muestra en el cuadro 1 es una primera aproximación, realizada con base en la información disponible en sitios web oficiales de los distintos financiadores. Los montos son referenciales: en algunos casos (7) no fue posible encontrar referencias numéricas, mientras que en otros (3) el monto no se contabilizó en el cuadro porque el turismo era sólo una actividad complementaria y de poca relevancia dentro del proyecto (por ejemplo el Programa de Desarrollo Alternativo en las Áreas de Pozuzo-Palcazú- PRODAPP de 22,5 millones de Euros, cuya prioridad fue el desarrollo de cultivos alternativos a la hoja de coca). Sin duda una investigación sistemática y con mayor profundidad permitiría establecer un mapeo de características y montos más precisos. (NOTA: La explicación de los acrónimos puede ser vista en el anexo único).

Cuadro 1: Algunos de los proyectos principales de cooperación internacional en el Perú

Financiador	Cantidad de proyectos	Ejecutor / contraparte	Ámbitos geográficos (región y otros)	Financiamiento total (aprox. en Millones de USD) ⁵
Fondo Italo Peruano (FIP)⁶	7	Caritas, GEA, Gobierno Regional Loreto.	Amazonas, Lima, Loreto, Ayacucho, Lambayeque.	12,2
AECID y otros⁷	20	CODESPA, Cruz Roja, Andalucía, Navarra, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Universidades españolas MINCETUR, Municipalidad de Lamas, ONG y universidades nacionales.	Nacional, San Martín, Arequipa, Lima, Ancash, Lambayeque, La Libertad, Cajamarca, Cusco, Ayacucho, Madre de Dios, Iquitos, Puno.	4,5
BID	10	IAA, MINCETUR, ALAC, CARETUR, CANATUR, Caritas, Swisscontact, CODESPA, CENFOTUR, SNV, Rainforest Expeditions.	Nacional, La Libertad, Lambayeque, Ica, Cajamarca, Ayacucho, Apurímac, Cusco, Madre de Dios, otros países	8,4
FONDAM USAID (EEUU)⁸	7	Caritas, GEA, ICAA, Asociación de Yachachiq SOLCODE, CEDIA, DESCO, Green Life, GEA, Rainforest Alliance.	Piura, Madre de Dios, Junín, Loreto, Arequipa, Madre de Dios, Cusco, Jaén, Tarapoto, Junín, Huancavelica.	0,4 (Sólo incluye 5 proyectos FONDAM)
Bancos y agencias multilaterales	9	Banco Mundial, CAF, Unión Europea, FIDA, OMT/ST-EP, OIT MINCETUR, COPESCO, CODESPA, PromPerú.	Nacional, Cusco, Junín, Pasco, Huánuco, Puno, Cajamarca, Ancash, Lambayeque, Piura, otros países.	2,2
Otros⁹	19	SGP/FMAM, GIZ, SECO, SIPPO, JICA, SNV, CTB MINCETUR, GEA, Swisscontact.	Nacional, San Martín, La Libertad, Amazonas,, Lambayeque,, Tumbes, Piura, Ancash, Junín, Cusco, Madre de Dios, Ayacucho, Ica, Lima.	4,0 (sin datos de SNV, SIPPO, y JICA parcial)
Total de proyectos y monto	72			31,7

Fuente: Elaboración propia con información de FIP, AECID, CPI BID, SNV, FONDAM, MINCETUR, COPESCO, CARITAS, CAF, CE, FIDA, JICA, CODESPA, SECO, GIZ, OMT/STEP GEA, SGP.

Un elemento adicional y digno de mención es el ámbito geográfico de intervención que resulta extremadamente disperso. Si bien existen algunos que se refieren a políticas turísticas de alcance nacional (planes

maestros, estrategias, diagnósticos, diseño de políticas), la mayoría tiene un enfoque espacial delimitado y relacionado con tres elementos: la relativa cercanía a sitios turísticos ya conocidos, las condiciones de pobreza y/o marginación de ciertas áreas y la existencia de áreas prioritarias de intervención o de otros proyectos (anteriores o de otras agencias de cooperación) en dichos espacios.

Por otro lado, también debe mencionarse que en muchos casos, los proyectos tienen un fuerte sesgo en función de las prioridades que cada cooperante fija en su estrategia de participación: por ejemplo USAID tiene una política de sustitución de cultivos, particularmente la hoja de coca; AECID se enfoca sobre todo a la restauración y conservación de patrimonio cultural-histórico y a temas educativos; GIZ y SNV a proyectos

⁵ Los datos son aproximados. Las tasas de cambio consideradas de soles a USD fueron de 2,75 y de Euros a USD de 1,30 (redondeo de tipo de cambio actual sobre las cantidades expresadas).

⁶ FIP-Convocatorias 2002, 2003, 2004, 2005, 2007, 2008 y 2009 y Fichas Técnicas.

⁷ AECID-Base de Datos de Intervenciones de la Cooperación Española en Perú y PCI 2009-2012.

⁸ FONDAM - Mapa de proyectos

⁹ Otros - Base de datos Proyectos SGP

productivos y tecnológicos, así como a la conservación de la biodiversidad y el cambio climático en años recientes. Finalmente, la Cooperación Suiza con el diseño y gestión de las Organizaciones de Destino (OGD) y su programa de promoción de inversiones.

El Perú como “banco de pruebas” ha sido un importante espacio de experiencia para las agencias de cooperación. Los 72 proyectos listados en el cuadro 1 muestran que la intervención no es nimia: aunque aún sea poco clara la valoración de sus impactos reales, es imposible no reconocer la cantidad de recursos humanos, materiales y financieros involucrados. De acuerdo con la información recabada, el cálculo de inversión no reembolsable en turismo durante los últimos 18 años ha sido del orden de los 32 Millones de USD. Son escasos los proyectos de turismo con financiamiento superior al millón de dólares: estos se limitan a cuatro iniciativas del BID, una de AECID y otra de SECO. Llama la atención, no obstante, que de acuerdo con datos recopilados por APCI (2012a) para América Latina y el Caribe, la inversión en turismo en el 2010 apenas representaría un 0,1% del total de la CI Bilateral y Multilateral.

Como parte de esta investigación, los autores hicieron llegar el cuestionario (ver metodología) sobre la experiencia en CI en Perú a 55 profesionales nacionales. Se recibieron 41 respuestas que han permitido reconocer la percepción sobre el alcance y los aprendizajes de los 20 proyectos seleccionados. Las respuestas se sistematizan a continuación:

Respecto a las *expectativas con las que fue diseñado el proyecto*, 14 de los 41 entrevistados coincidieron en que los proyectos en que laboraron fueron formulados con expectativas demasiado altas, mientras que 23 mencionan que éstas eran adecuadas con el momento de su diseño;

En lo que corresponde a las *reformulaciones hechas al proyecto*, el 88% (36) de los entrevistados respondió de manera afirmativa, lo que implica que una vez en campo y de acuerdo con la situación hallada, fue necesario reformular el proyecto. Llama la atención que la gran mayoría reconozca que los cambios han sido fuertes. Esto implica que en las labores de formulación frecuentemente se dejan de considerar aspectos de la “realidad” operativa.

Otra pregunta estaba relacionada con el *porcentaje de cumplimiento de los objetivos iniciales* al cierre del proyecto. Si bien la mayoría respondió de forma positiva debe recordarse que los entrevistados fueron en la mayor parte de los casos, responsables de ejecutar los proyectos, por lo que puede existir un sesgo. Además refleja lo mencionado por Font, Goodwin y Walton (2012), en el sentido de que existe una clara preocupación por evidenciar el cumplimiento de objetivos sobre el impacto general. En todo caso, se muestra que casi 30% de los encuestados afirma que no se cumplieron más del 60% de los objetivos planteados.

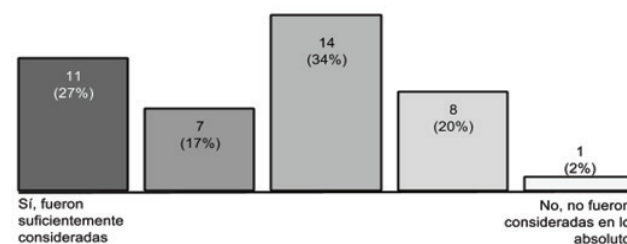
Cuadro 2: ¿Qué porcentaje de cumplimiento de los objetivos iniciales se consiguió al cierre del proyecto?

De 0 a 20%	4	10%
Entre 21 y 40%	3	7%
Entre 41 y 60%	4	10%
Entre 61 y 80%	13	32%
Entre 81 y 100%	16	39%
No aplica / No sé	1	2%

Fuente: Elaboración propia con data de la encuesta

Otro aspecto que llama la atención es la *participación de las contrapartes locales*: en la mayor parte de estos proyectos se defiende el discurso del trabajo en equipo y la toma de decisiones consensuadas. Sin embargo, existen frecuentes quejas de parte de los “beneficiarios” y de las autoridades locales en el sentido de que no siempre son tomadas en cuenta durante la fase de diseño del proyecto, alegándose que los objetivos y metas planteadas obedecen más a las establecidas por las fuentes cooperantes que a las necesidades de los actores. En lo que a eso corresponde, la respuesta frente a la pregunta “¿Estima que las contrapartes locales fueron tomadas en cuenta suficientemente en el diseño del proyecto?” es la que aparece a continuación:

Gráfico 1: Las contrapartes como participantes en el diseño del proyecto



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta. Se pidió a los encuestados responder en una escala del 1 al 5, donde 1 es “Sí fueron suficientemente consideradas” y 5 “No, no fueron consideradas en absoluto.”

Otra de las preguntas que se plantearon se relaciona con los *principales aportes del proyecto*. Estos se enmarcan en cuatro categorías: a) nuevos modelos y enfoques; b) integrar y articular actores públicos, privados y comunidades; c) fortalecer capacidades locales, y; d) contribuir a la formulación de políticas nacionales.

Entre los nuevos enfoques resalta el aporte de conocimientos actuales sobre el turismo en el ámbito de la sostenibilidad, el desarrollo de nuevos productos y la gestión de destinos. Como señala uno de los encuestados, “El proyecto logró despertar el territorio y con ello sus habitantes han abierto los ojos hacia sus recursos y atractivos [...]” En la práctica, esto se refiere al surgimiento del Turismo Rural Comunitario (TRC), las OGD, negocios inclusivos, cadenas de valor, ecoturismo, responsabilidad social empresarial y otros. En lo que toca a la importancia del trabajo en

conjunto, generar espacios de concertación y articular actores públicos y privados, una de las consideraciones de un encuestado fue que “uno de los principales aportes fue el de juntar a entidades públicas y privadas que hicieron posible el desarrollo y cumplimiento de muchas actividades planteadas en el proyecto”. En lo que respecta a la categoría de fortalecimiento de capacidades, destacan principalmente el fortalecimiento institucional en las localidades y regiones, la sensibilización y capacitación a las comunidades locales, así como la apertura de espacios para microempresas. En la cuarta categoría, sobresale la idea de que varios de los aportes también contribuyeron a la formulación de nuevas políticas nacionales.

En lo que se refiere a los *aprendizajes positivos*, uno de los temas centrales fue el empoderamiento local, como declara un encuestado: “es clave para el desarrollo y la sostenibilidad de los proyectos la incorporación de consultores, facilitadores y dinamizadores del propio territorio: se constituye en un capital social muy importante para la zona y la continuidad del proyecto. [Los actores] fortalecieron sus capacidades de gestión en los negocios de ecoturismo, desde los conceptos hasta la implementación y aplicación de lo aprendido”. Otro aspecto provechoso es comprender la importancia de la cercanía con el mercado para conocer [a] los consumidores potenciales: “no sirve sólo tener productos, hay que invertir en darlo a conocer en el mercado”, acota otro.

Sobre los *aprendizajes negativos*, se insiste mucho en lo dañino de la imposición de modelos externos y en la búsqueda de “presencia” o “visibilidad” en lugar de prestar atención a las soluciones de fondo: un encuestado mencionó que lo que no debe permitirse es que “la cooperación internacional se suba al carro para obtener protagonismo, usando a los actores locales para gastar dinero en burocracia [...] con intervenciones que han sido de un mínimo impacto”. Para otro, “El uso de aprendizajes y formatos internacionales [...] así como] la centralización de la toma de decisiones es altamente perjudicial cuando se prescinde de los factores técnicos y de las necesidades de adaptación local”. Finalmente, un encuestado insistió sobre “la necesidad de considerar desde el inicio del proyecto tiempos razonables para el traspaso [transferencia] del proyecto y lograr compromisos reales desde el sector público para proseguir con el trabajo iniciado”.

El penúltimo aspecto que fue abordado en la encuesta se relaciona con la divulgación pública de los aprendizajes. Al respecto, se demuestra que la gran mayoría de los proyectos no ha hecho esta labor. Algunos consultores resaltan que “había poco que mostrar a lo largo de tantos años” mientras otros reconocen que “faltó una mayor difusión de lo aprendido”. En los casos donde hubo difusión, más de la mitad está relacionada con documentos internos como memorias, informes y sistematizaciones que se comparten a lo largo del proyecto con los mismos actores; son muy escasos los proyectos que han realizado publicaciones técnicas

o participado en eventos nacionales e internacionales con el objetivo de diseminar conocimientos fuera de su ámbito. Por otro lado, las investigaciones académicas que se han hecho en función de las diferentes intervenciones son casi inexistentes: son contadas las veces que alumnos de las universidades nacionales participaron divulgando o produciendo información y hubo apenas unos cuantos acercamientos de tesis de maestrías y aún menos de doctorado.

La última parte de la encuesta se refiere a los factores de éxito para un mejor desempeño de este tipo de proyectos. Las sugerencias recopiladas tienen que ver tanto con su formulación, como con la gestión y monitoreo. En cuanto a la fase del diseño o formulación, se ha mencionado la importancia de partir de una línea de base, involucrar a los actores clave locales (empresarios, comunidades, municipios), partir de una visión a largo plazo que corresponda a los objetivos de desarrollo del país, incorporar principios de sostenibilidad y contar con una decisión política de llevar los proyectos hasta el final, una vez terminados los recursos externos. En reiteradas oportunidades se ha recalcado que la duración de los proyectos y el tiempo de acompañamiento – en particular en áreas rurales – debe ampliarse. El promedio de ejecución de los proyectos (sin incluir los macro proyectos que incluyen otros componentes y tienen una duración mayor) es de 3 años, lo que muchos encuestados consideran insuficiente.

Involucrar más activamente a la academia ha sido otra de las sugerencias muy presentes en las respuestas, tales como: “para generar aprendizajes e innovar en investigaciones y armar equipos multidisciplinarios [...] la universidad peruana debe asumir un compromiso de trabajo con los gobiernos locales en las áreas de planificación”, sobre todo “dada la complejidad de este tipo de proyectos que involucra a las poblaciones locales”. Se plantea repetidamente la necesidad de hacer investigaciones sobre los estándares de satisfacción en el turismo. Por otro lado, algunos encuestados recomiendan definitivamente un mayor seguimiento y medición de los resultados: “Es muy importante el monitoreo permanente de las intervenciones de la cooperación internacional para determinar si los objetivos tienen resultados concretos”. Es necesario, para otros, “aterrizar en propuestas concretas y tangibles”, así como tener un mayor control del manejo de los recursos y mayor transparencia en el planteamiento de la transferencia de bienes a los beneficiarios”. Finalmente según los encuestados, el desempeño de proyectos turísticos requiere “más atención a la demanda que a la oferta” y “la articulación con otras áreas productivas (agricultura, transporte, artesanías, construcción, etc.)”.

7. DISCUSIÓN

Latour (2001), explica la cajaneización como un fenómeno mediante el cual la existencia de una serie

de actores y relaciones que forman parte de un proceso es invisibilizada debido a que éste se desarrolla con normalidad. No es sino hasta el momento en que dicho proceso tiene fallas y/o genera cambios trascendentales, que se descubren relaciones y actores que permanecieron ocultos en la caja negra. Es posible hacer una analogía de la cajanegrización con el proceso de construcción del turismo en el Perú: la CI ha permanecido “oculta” – en el sentido de que se ha atendido con poco interés su participación en el fenómeno – y sin embargo ha jugado un importante papel como productor de políticas, diseñador y financiador de proyectos. En tiempos recientes, la reflexividad y el interés por los procesos de globalización ha abierto nuevas líneas de investigación que muestran un mundo cada vez más interrelacionado. Se ha mencionado que la teoría del Actor-Red ha fortalecido el debate sobre estos temas, sobre todo desde trabajos como los de Moss (2006), Zapata, Hall, Lindo y Vanderschaeghe (2011), y Hummel y van der Duim (2012). No obstante, interesa mostrar particularidades también presentes en el estudio de la CI en Perú, particularmente las relacionadas con el diseño y ejecución de los proyectos, la opacidad en el financiamiento y la evaluación y sistematización de aprendizajes.

Uno de los cuestionamientos que surgen con mayor intensidad se refiere al diseño y ejecución del proyecto. Tanto en la experiencia personal de los autores como en esta investigación y en los trabajos antes citados, la falta de correspondencia entre fines y objetivos se repite: ¿El proyecto de quién y para quién? Como lo plantea Moss (2006), en la práctica los proyectos de desarrollo no se rigen por políticas sino por una compleja red de relaciones y la cultura de las organizaciones que intentan justificar sus acciones y en las que el fin es frecuentemente superado por los objetivos de mediano o corto plazo, llevando a una pérdida de transparencia sobre las metas de largo plazo. Al mismo tiempo, responder “qué es el desarrollo” implica interpretaciones muy contradictorias: el “desarrollo” es entendido culturalmente de distintos modos, lo que lleva con frecuencia a acusaciones de “imposición de recetas occidentales aplicadas sin traducción [...] en las que las comunidades no tienen control sobre la dirección de los proyectos por carecer de los códigos culturales, símbolos y lenguajes para participar en ellos” (ZAPATA et al., 2011, p. 743). Al respecto Zapata et al. insisten por ejemplo que en ciertos proyectos se consigue la aceptación del discurso sobre la redistribución económica o asuntos de género y conciencia ambiental, pero que frecuentemente éste erosiona el conocimiento local (o indígena) y que al final no se consiguen verdaderos cambios, lo que reproduce e incluso incrementa los mecanismos de dominación de un grupo sobre otro... pero con un nuevo discurso.

Esto ha sido comprobado en ciertos proyectos en Perú, pero debe agregarse que esta reproducción de modelos y sustitución de espacios de debate y negociación a través de la imposición de las políticas incrementa además la debilidad institucional del Estado, genera

falta de alineamiento entre actores y afecta la mínima comprensión de la dimensión local, que por consiguiente inhibe la construcción de modelos propios para responder a condiciones específicas. La urgencia por los resultados cortoplacistas anula la importancia de los procesos y la construcción de largo término. Un ejemplo que puede describir esta situación es el vivido en uno de los proyectos donde laboraron ambos autores: concentrados en el proceso de construcción de capacidades y de espacios de debate, dedujeron – junto con las contrapartes locales – que el emergente mercado nacional peruano permitiría avanzar paulatinamente en la construcción de productos turísticos para los peruanos, sin embargo durante una de las evaluaciones de los financiadores esta labor fue recriminada a los autores por no haber pensado primero en el mercado receptivo (internacional), que – en la concepción del financiador – aportaba dinero fresco a la región, a pesar de que no representara ni el 5% del total de visitantes al año... Una fuerte coincidencia con lo que describen Coles y Hall (apud ZAPATA et al., 2011, p. 742): “The exportation of goods and services to the international markets, rather than promoting domestic consumption is the dominant doctrine in the field of the international co-operation”.

En lo que se refiere a la opacidad del financiamiento, debe indicarse que aunque algunos cooperantes ofrecen un mapeo público de sus intervenciones como parte de su política de transparencia (AECID, FIP, FONDAM, BID), no es fácil ubicar los proyectos relacionados con turismo: muchas veces son clasificados bajo líneas temáticas como medio ambiente, econegocios, fortalecimiento de capacidades locales u otros sectores productivos. Sólo AECID y el BID reconocen al turismo y/o turismo sostenible como sector y/o como palabra clave en su sistema de búsqueda; por esta razón, el acopio de montos de financiamiento es un trabajo tedioso, complejo y hasta engañoso. Dichos montos pueden interpretarse de distintas formas: en ocasiones la suma total del proyecto incluye aportes de la contraparte u otros donantes, puede cubrir diferentes países (ver CODESPA, CAF y BID) e incluso en ciertos casos, el lenguaje numérico confunde lo “no reembolsable” con préstamos comunes (aunque a tasas de banca de desarrollo). Por otro lado, los montos de los proyectos se relacionan directamente con el perfil e intereses del donante: por ejemplo en el caso de la cooperación italiana, su principal herramienta es el FIP, una operación de canje de deuda por “desarrollo”. Esto explica la existencia de montos elevados en proyectos enfocados al turismo: sus ejes principales son la lucha contra la pobreza y el desarrollo sostenible, pero se atribuye un fuerte peso a componentes sociales y productivos, así como de infraestructura (desde sistemas de alcantarillado y agua potable hasta la construcción de paradores turísticos y museos) Otro punto central es que con frecuencia las contrataciones que derivan de estos financiamientos – de la modalidad que sean – son asignados a empresas y ONG procedentes o relacionadas con el país del ente cooperante, que además prioriza con frecuencia la contratación de

consultores de su propio país. Esto hace que buena parte de la “inversión” regrese al territorio de origen por vía de consultorías internacionales.

En tercera instancia, en lo que toca a la evaluación y sistematización de aprendizajes, la situación parece ser aún más crítica pues las experiencias de gestión del conocimiento son pobres, a pesar de una interesante cantidad de aprendizajes positivos: mejora del trabajo en equipo, apertura hacia nuevas actividades económicas o integración de nuevos grupos sociales al fenómeno turístico. Si bien Font, Goodwin y Walton (2012) han señalado la existencia de reflexividad y autocrítica, éste no es el común denominador de los proyectos: como fue comprobado en las encuestas realizadas, la gran mayoría realizan evaluaciones internas que casi siempre son depositadas en las celosas bibliotecas de la cooperación, apenas divulgadas entre las contrapartes y con fuertes sesgos unilaterales en los que se presenta la visión de los protagonistas y no siempre la crítica de los beneficiarios. De la lectura de esos documentos pareciera – en suma – que la CI trae sólo impactos positivos, mientras que los negativos muchas veces son responsabilidad de quienes aplican mal las políticas, incumplen acuerdos y no saben gestionar: los locales.

La información existe y con frecuencia – con el paso del tiempo o la ayuda de algunos contactos – es posible acceder a ella, pero en lo inmediato (los meses posteriores a la evaluación o trabajo de campo), la mayor parte queda cerrada al uso público por duras cláusulas en los contratos que obligan a los consultores a guardar la confidencialidad durante largos periodos – tres a cinco años, como mínimo –, a no divulgar observaciones sino con la aprobación del contratante, o a hacer uso únicamente de una ínfima parte de la información. Mientras estos aspectos permanezcan, será difícil construir mejores modelos de trabajo, generar marcos para el desarrollo de la actividad (contrarrestar el “cortoplacismo en el acercamiento y la duración de los proyectos [y sobre todo] comprender cómo funciona el desarrollo, una tarea aún pendiente de la “ciencia de la ayuda al desarrollo” (Aidnography), como lo señalan Hummel y van der Duim (2012, p. 16).

Para algunos consultores – entre los que los autores se incluyen – existen coincidencias con lo planteado por Altés (2003) en el sentido de que “La variedad de los proyectos no permite encontrar un modelo a seguir, pero parece que los enfocados en un componente y en un área geográfica funcionan mejor” (ALTÉS, 2003, p.3). Los autores adicionan que debe insistirse en la necesidad de fortalecimiento de los procesos (el acompañamiento) y la construcción conjunta, más que en el uso de la autoridad “del conocimiento” para señalar e imponer fórmulas. La experiencia de campo señala que a diferencia de la visión de Gascón y Ojeda en la que la CI opera como “problema – solución – problema [generando] propuestas que plantean supuestas soluciones que, además de no solventar los problemas [...] terminan convirtiéndose en

vectores de otros nuevos (2014, p.11)”, también puede ser un importante elemento de cambio, pero en el sentido de lo que las comunidades buscan, como lo ha planteado De Man: “Lo que debemos hacer es asegurar que el fenómeno turístico ayude a desarrollar las comunidades, y no de la manera que nosotros queremos sino de la manera que ellos quieran. Cualquier forma que ayude a la gente del lugar a salir adelante en el desarrollo que ellos realmente quieren es buen turismo” (DE MAN, 2013, entrevista en <http://www.uoc.edu/>).

8. CONCLUSIONES

La investigación sobre la cooperación internacional y su relación con el turismo es de muy reciente data, sin embargo durante los últimos años el interés crece. En ello tiene una fuerte influencia el fenómeno de la globalización y las nuevas corrientes de estudios que prestan atención a las relaciones entre diferentes actores a pesar de su distanciamiento físico, tales como la Teoría del Actor-Red (LATOURETTE 2001). Perú no escapa a la influencia de las políticas internacionales e intereses geopolíticos, por lo que desde hace años cuenta con un sinnúmero de agencias de cooperación internacional que trabajan en una multiplicidad de proyectos “de desarrollo”, entre los que el turismo tiene una fuerte impronta discursiva.

En este trabajo se han hallado al menos 72 proyectos relacionados con la materia en diferentes partes del país y con un alcance geográfico variado que va desde lo multinacional hasta la focalización en regiones y localidades específicas. Sin embargo esta investigación comprueba que el llamado turismo sostenible en el Perú aun recibe financiamientos mucho menores que otros sectores que conforman la ayuda al desarrollo y que estos proyectos tampoco han dado respuestas contundentes a los retos planteados.

Esto obliga a la reflexión de al menos cinco aspectos: 1) la notoria imposición de un discurso global sobre los objetivos del milenio, el desarrollo sostenible, el combate a la pobreza, la responsabilidad social o el cambio climático, que parece conducir a la reproducción del modelo desarrollista (en este caso, del turismo); 2) la pérdida de interés por la búsqueda de nuevos modelos de gestión y el fortalecimiento de procesos, que son frecuentemente hechos de lado para atender objetivos, metas y actividades cortoplacistas; 3) la necesidad de mayor transparencia sobre los mecanismos de asignación de recursos financieros a los proyectos; 4) el escaso análisis de impactos en las comunidades anfitrionas, que generalmente genera confusión sobre los alcances del turismo, y; 5) La constante reformulación de proyectos que, como resultado de la distancia entre el discurso y la práctica, hace que se pierda con frecuencia el fin para el que fueron creados.

En el futuro, la investigación en turismo en el Perú requerirá abordar el contradictorio y subjetivo rol del desarrollo, los impactos de la globalización y deberá prestar mayor atención a la gestión del conocimiento. Esto requiere incrementar el número de investigaciones y su calidad, así como divulgar los aprendizajes de estos proyectos más allá de los espacios académicos. Para ello serán necesarias miradas integrales y multidisciplinarias, así como un fuerte impulso para la formación de profesionales interesados en el cuestionamiento crítico, el debate y el cambio de paradigmas.

REFERÊNCIAS

- ALTÉS, C. *La ayuda al desarrollo y el desarrollo turístico*. Documento personal no publicado, 2003.
- APCI (Agencia Peruana de Cooperación internacional). *Situación y Tendencias de la Cooperación internacional en el Perú 2004*. Lima, 2005.
- _____. *Situación y Tendencias de la Cooperación internacional en el Perú 2009*. Lima, 2011.
- _____. *Situación y Tendencias de la Cooperación internacional en el Perú 2010*. Lima, 2012a.
- _____. *Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional 2012*. Lima, 2012b.
- _____. *Guía de Fuentes Cooperantes*. Lima, 2013.
- BLÁSQUEZ, M. *Dinámicas globales del turismo a escala internacional: regiones turísticas y capital turístico*. 2012.
- COPPIN, L. *Nuevos productos turísticos promueven el desarrollo de las comunidades rurales en el Perú en Turismo Rural- El llamado de la tierra*. Chile: INDAP, p.141-144, 1999.
- DE SOUZA, J. *La pedagogía de la pregunta y el 'día después del desarrollo' Hacia la educación contextualizada para construir el buen vivir en el mundo rural latinoamericano*. [Trabajo en progreso], 2010. Consultado 01.11.10.
- EC (European Commission). *A European Community strategy to support the development of sustainable tourism in the developing countries. Communication from the commission to the council and the european parliament. Commission of the European Communities*. Brussels, 1998. 14.10.1998. COM(1998) 563 Final.
- FIGUEROA, R. *Turismo, pobreza y desarrollo sostenible en el Perú*. Los casos de Cuzco, Cajamarca y La libertad. 2013. Tesis doctoral. Universitat de Girona, 2013.
- FONT, X.; GOODWIN, H.; WALTON, R. Donor funded tourism projects: factors for success. *ICRT occasional paper*, n.25, 2012.
- GASCÓN, J. *Gringos como en sueños: Diferenciación y conflicto campesinos en los Andes peruanos ante el desarrollo del turismo*. Lima: IEP, 2005. 332p.
- GASCÓN, J.; OJEDA, D. Turistas y campesinado. El turismo como vector de cambio de las economías campesinas en la era de la globalización. In: Foro de Turismo Responsable; ACA; PASOS, RTPC, 2014, Madrid. *Anais...Madrid, El Sauzal (Tenerife)*, 2014.
- GASCÓN, J.; MORALES, S.; TRESSERRAS, J. Cooperación en turismo- Nuevos desafíos, nuevos debates. In: Foro de Turismo Responsable - Xarxa de Consum Solidari; COODTUR, 2014, Barcelona. *Anais... Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya - Laboratori del Nou Turisme; Universitat de Barcelona*.
- HALL, S. *Sin Garantías*. Trayectorias y problemáticas en estudios culturales / Eduardo Restrepo, Catherine Walsh y Víctor Vich, eds. Lima: Envion, 2010.
- HUMMEL, J.; VAN DER DUIM, R. Tourism and development at work: 15 years of tourism and poverty reduction within the SNV Netherlands Development Organisation. *Journal of Sustainable Tourism*, v. 20, n. 3, p. 319-338, 2012.
- JOHÁNESSON, G. *Emergent tourism: an actor-network approach to tourism economies*, 2007, 266p. Tesis doctoral. Department of Environmental, Social and Spatial Change Roskilde University. Denmark, 2007.
- KISSINGER, H. *La diplomacia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- LATOUR, B. *La esperanza de Pandora*. Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia. España: Gedisa, 2001. 382pp.
- _____. *Reensamblar lo social –una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Manantial, 2005. 390pp.
- _____. *Cogitamus: seis cartas sobre las humanidades científicas*. Buenos Aires: Paidós, 2012. 196 p.
- LAW, J. Actor Network Theory and Material Semiotics. In: TURNER, B (Ed.). *The New Blackwell Companion to Social Theory*. UK: Wiley-Blackwell Publishing Ltd, 2009.
- MORALES, S. *Estudio comparativo de experiencias de ecoturismo de tres comunidades localizadas en áreas protegidas en tres países andinos (Colombia, Perú y Venezuela)*, 2008, 330 p. Tesis para optar el grado de Magister Scientiae. Perú, Universidad Nacional Agraria La Molina, 2008.

_____. Turismo en espacios rurales del Perú ¿La encrucijada entre el economicismo y la sostenibilidad?. *Estudios y Perspectivas en turismo*, v. 20, p. 609-626, 2011.

_____. ¿Auténticamente tafinista? Hurgando en el campo para descifrar la construcción de productos turísticos. *Anais Brasileiros de Estudos Turísticos*, v.2, n.2, p. 20-32, 2011.

_____. *La institucionalización del turismo sustentable en el espacio rural: actores, redes, discursos y prácticas*. Tesis doctoral sin publicar. FLACSO Argentina.

MOSS, D. Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice. *Development in Practice*, v. 16, n. 3/4, p. 378-380, 2006.

NEL-LO, M.; PÉREZ, Y. 2012. El turismo como ámbito de investigación en los proyectos de cooperación de la AECID en América Latina. In: CAROU, H.; GONZÁLEZ, A. ; GUTIÉRREZ, T.; GARCÍA, E.; MARTÍN, J. (Eds.). In: Congreso Internacional "América Latina: La autonomía de una región", 2012, Madrid. *Anais...* Madrid, 2012.

PAGET, E.; DIMANCHE, F.; MOUNET, J.P. A tourism innovation case -An Actor-Network Approach. *Annals of Tourism Research*, v. 37, n. 3, p. 827-847, 2010.

PÉREZ, B. El Patrimonio Inmaterial en proyectos de desarrollo territorial en Comunidades Indígenas de Los Andes Peruanos. *E-rph*, n. 3, 2008.

REN, C. *Constructing the Tourist Destination. A socio-material Description*. Tesis doctoral sin publicar. Centre for Tourism, Innovation and Culture; Department of Business Communication and Information Science University of Southern Denmark, 2009.

RIST, G. *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: La Catarata, 2002. 313pp.

SHELLER, M.; URRY, J. The new mobilities paradigm. *Environment and Planning*, v. 38, p. 207-226, 2006.

SIMONI, V. Tourism Materialities. Enacting cigars in touristic Cuba. In: VAN DER DUIM, R.; REN, C.; JÓHANNESSON, G. (Ed.). *Actor Network Theory and Tourism Ordering Materiality and Multiplicity*. UK: Routledge, p. 59-71, 2012.

VAN DER DUIM, R. *Tourismscapes: an actor-network perspective on sustainable tourism development*, 2003, 283 p. Tesis - Visser. Wageningen University, 2005.

WALLERSTEIN, I. *Impensar las Ciencias Sociales*. México: Siglo XXI Editores, 5ª Ed, 2007. 309p.

YU FEI, T. *La cooperación internacional en el desarrollo turístico del Perú (1990-2010)*, 2012. Tesis de Maestría - Graduate Institute of the Americas, Tamkang University, Taiwan, 2012.

ZAPATA, M.; HALL, M.C.; LINDO, P., VANDERACHAEGHE, M. Can community-based tourism contribute to development and poverty alleviation? Lessons from Nicaragua. *Current Issues in Tourism*, v.14, n.8, p. 725-749, 2011.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

www.apci.gob.pe
www.matrixcooperacionespanolaenperu.com
www.iadb.org/es/proyectos/proyectos,1229.html
www.coodtur.org
www.albasud.org
www.foroturismoresponsable.org
www.fondoitaloperuano.org/busqueda-avanzada
www.fondoamericas.org.pe/docs/mapa_proyectos/index.htm
www.sgpperu.org

ANEXO ÚNICO: ACRÓNIMOS DEL CUADRO 1

AECID	Agencia Española de Cooperación internacional al Desarrollo	MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional	ONG	Organización no gubernamental
ALAC	Asociación Los Andes de Cajamarca	OIT	Organización Internacional del Trabajo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	OMT-STEP	Programa de Turismo y Atenuación de la pobreza de la Organización Mundial de Turismo
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
CANATUR	Cámara Nacional de Turismo	PROMPERU	Comisión de Promoción del Perú para la exportación y el Turismo
CARETUR	Cámara Regional de Turismo	SECO	Secretaría de Estado para Asunto Económicos-Cooperación Suiza
CEDIA	Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónica	SIPPO	Programa Suiza de Promoción de Importaciones (Trad.)
CENFOTUR	Centro de Formación en Turismo	SGP	Programa de Pequeñas Donaciones del FMAM (Trad.)
CODESPA	ONG española de cooperación para el desarrollo	SNV	Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (Trad.)
COPESCO	Plan de Desarrollo Nacional en función del Turismo (Perú)	SWISSCONTACT	Fundación Suiza de Cooperación para el Desarrollo Técnico
CPI	Programa de Cooperación Interuniversitaria (España)	USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
CTB	Cooperación Técnica Belga		
DESCO	Centro de Estudios y Promoción al Desarrollo		
DIRCETUR	Dirección Regional Comercio Exterior y Turismo		
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones del BID		
FONDAM	Fondo de las Américas		
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, en inglés)		
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola		
FIP	Fondo Ítalo Peruano		
GEA	Grupo Especializado de Asistencia del Perú		
GIZ	Cooperación Alemana al Desarrollo (Trad.)		
IAA	Instituto para una Alternativa Agraria		
JICA	Agencia Japonesa de Cooperación internacional (Trad.)		

*Recebido em 20 de outubro de 2014.
Aprovado, em sua versão final, em 21 de novembro de 2014.
Artigo avaliado anonimamente por pares.*

EL DISEÑO DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS Y SU INFLUENCIA EN EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES DE USO PÚBLICO: CONTEXTO LATINOAMERICANO Y SITUACIÓN EN ARGENTINA

Juan Pablo Morea*

Resumen:

La determinación del tamaño y diseño de un área protegida (AP) ha sido una cuestión muy discutida y existen distintos criterios que pueden adoptarse. La teoría de la biogeografía de islas (MACARTHUR; WILSON, 1967) estableció los primeros fundamentos y ha dado origen a posteriores debates acerca de este tema. Lo cierto es que el tamaño ideal de una reserva, depende de la necesidad del área de las especies a conservar y que la mayor parte de las AP tienen formas irregulares; contraponiéndose a ciertos principios básicos. Este trabajo se propuso como objetivo principal, analizar las distintas perspectivas y teorías sobre esta problemática, como también las dificultades que se presentan en su aplicación. A su vez, se analiza el estado de la cuestión en las áreas protegidas de la Argentina y se describe su influencia en la planificación y desarrollo de las actividades de uso público. El abordaje se realizó con un enfoque crítico de la bibliografía inherente al tema, como también de algunos relevamientos y estudios de campo efectuados en distintas áreas protegidas. De los resultados obtenidos se ha elaborado un diagnóstico que indica que no existen criterios unificadores en relación con la selección del tamaño y el diseño de áreas protegidas; asociados mayormente al conflicto de usos e intereses y a debilidades en los niveles jurídico-institucionales. Esta situación no sólo afecta la gestión de las AP y a las actividades de conservación, sino que muchas veces produce que las actividades de uso público se implementen de forma inadecuada.

Palabras-clave: Planificación. Tamaño. Diseño. Uso público. Areas protegidas.

THE DESIGN OF PROTECTED AREAS AND THEIR INFLUENCE ON THE DEVELOPMENT OF PUBLIC USE ACTIVITIES: LATIN AMERICAN CONTEXT AND SITUATION IN ARGENTINA

Abstract:

Determining the size and design of a protected area (PA) has been a very controversial issue and there are different approaches that can be taken. The theory of island biogeography (MACARTHUR; WILSON, 1967) established the first foundations and has led to further discussions on this topic. The truth is that the ideal of a reserve size depends on the area need to conserve the species and most of the PA have irregular shapes; being opposed to certain basic principles. This work was keen to analyze the different perspectives and theories on this issue, as well as the difficulties encountered in their implementation. In turn, the state of the matter discussed in the protected areas of Argentina and their influence is described in the planning and development of public use activities. The approach was performed with a critical approach to literature inherent to the subject, as well as some surveys and field studies in different protected areas. From the results we have developed a diagnostic that indicates no unifying criteria regarding the selection of the size and design of protected areas; mostly associated with the conflict of uses and interests and weaknesses in the legal and institutional levels. This not only affects PA management and conservation activities, but often occurs that the public use activities are implemented improperly.

Keywords: Planning. Size. Design. Public use. Protected areas.

O DESENHO DE ÁREAS PROTEGIDAS E SUA INFLUÊNCIA SOBRE O DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES DE USO PÚBLICO: CONTEXTO LATINO-AMERICANO E SITUAÇÃO NA ARGENTINA

Resumo:

A determinação do tamanho e desenho de uma área protegida (AP) tem sido uma questão muito controversa e existem vários critérios que podem ser adotados. A teoria da biogeografia de ilhas (MACARTHUR; Wilson, 1967) lançou os primeiros fundamentos e deu origem novas discussões sobre este tema. O fato é que o tamanho ideal de uma reserva depende da necessidade das espécies da área a serem conservadas e também que a maior parte das AP's possuem forma irregular; opondo-se a certos princípios tidos

* Licenciado en Turismo, Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina. E-mail: juanpablomorea@gmail.com

como básicos. Este trabalho analisa as diferentes perspectivas e teorias sobre o assunto, como também as dificuldades que surgem na sua implementação. Por sua vez, analisamos o estado da arte do assunto sobre AP, na Argentina, e sua influência é descrita no planejamento e desenvolvimento de atividades de uso público. A abordagem foi realizada com base na crítica da literatura inerente ao assunto, bem como pesquisa e estudos de campo em diferentes AP's. A partir dos resultados se produziu um diagnóstico que indica que não há critério unificador sobre a seleção do tamanho e design de AP's; geralmente asociadas com o conflito de usos e interesses e deficiências nos níveis legais e institucionais. Isto não só afeta as atividades de manejo e conservação AP, como muitas vezes ocorre que as atividades de uso público são implementados de forma inadequada.

Palavras-chave: Planejamento. Tamanho. Desenho. Uso Público. Areas protegidas.

1. INTRODUCCIÓN

Una cuestión fundamental a la hora de crear un área protegida (AP) es la determinación de su tamaño y diseño. Sobre esta problemática mucho se ha debatido y existen distintos criterios que pueden adoptarse. La teoría de la biogeografía de islas (MACARTHUR; WILSON, 1967) estableció los primeros fundamentos y ha dado origen a posteriores debates acerca de este tema.

La discusión sobre el tamaño de un AP muchas veces se plantea como una dualidad entre grandes áreas contra pequeñas o en términos de una única gran AP en lugar de varias de reducida dimensión. En realidad, el tamaño ideal de una reserva para preservar todas sus especies a largo plazo, depende de la necesidad del área y de las especies a conservar.

Con respecto al diseño de áreas protegidas, mucho se ha discutido también sobre la forma que deben adoptar las mismas. En líneas generales, existe un gran consenso en que los parques debieran diseñarse para minimizar los daños del efecto de borde. En ese sentido, las áreas de conservación circulares minimizan este efecto, generando que el centro se encuentre más alejado del borde que en otros tipos de diseños. Sin embargo, la mayor parte de las AP tienen formas irregulares; contraponiéndose con este principio básico.

La determinación del tamaño y diseño no sólo es un paso necesario para la creación de un área protegida, sino que es una herramienta fundamental para la planificación y ordenación del territorio. De estos procesos, dependerá la eficiente gestión de las unidades de conservación y ellos tendrán un importante rol en el desarrollo de las actividades de uso público.

Este trabajo se propuso como objetivo principal analizar las distintas perspectivas y teorías sobre esta problemática, como también las dificultades que se presentan en su aplicación. A su vez, se analiza el estado de la cuestión en las áreas protegidas de la Argentina y se

describe su influencia en la planificación y desarrollo de las actividades de uso público.

Son objetivos de este trabajo también, contextualizar la problemática a nivel regional e identificar diferencias de modelo y lineamientos comunes.

El conocimiento de estas problemáticas y su adecuado tratamiento son de vital importancia para mejorar la gestión integral de las AP y para permitir que las actividades de uso público de lleven a cabo de forma ordenada. Con ello, se minimizan sus externalidades y se compatibilizan con los objetivos de conservación de cada lugar.

2. MATERIALES Y MÉTODOS

Se propone como método de trabajo realizar un estudio basado en un enfoque analítico. La elección de esta perspectiva responde, en primer lugar, a la existencia de varios documentos que abordan una problemática similar, pero fundamentalmente a la convicción de que la mirada analítica permite revelar factores no observados previamente y proceder a identificar su significado a la luz de un contexto específico propio. Para el abordaje, se han seleccionado documentos que reflejan los resultados obtenidos en los últimos años, por distintas instituciones involucradas en la materia, a nivel nacional e internacional. Cada uno de ellos aporta distintas visiones de la problemática y en su conjunto, permiten obtener un estado de la cuestión.

Dentro de la selección bibliográfica se incluyen, en primer término, documentos que reflejan las discusiones y las distintas visiones y criterios aplicables al establecimiento de áreas protegidas y a la determinación de su tamaño y sus límites. A su vez, se analizan trabajos que reflejan la evolución, la situación actual y las principales problemáticas inherentes a esta cuestión; no sólo en Argentina, sino también a nivel regional e internacional.

Para el abordaje del caso argentino se toman como base, documentos elaborados por la Administración de Parques Nacionales (APN), con el objetivo de analizar cuáles son los lineamientos y las políticas que este organismo establece en esta materia, a la vez que proporcionan una visión sobre las problemáticas y deficiencias de la gestión. Por otro lado, se han incluido diferentes trabajos realizados por otros organismos e instituciones; se han analizado planes de manejo de distintas áreas protegidas y se ha complementado el análisis bibliográfico con trabajos de campo realizados en algunas AP.

Los resultados obtenidos permiten establecer si existen criterios unificadores en cuanto a la selección del tamaño y el diseño de áreas protegidas. Reflejan asimismo como esta situación afecta la gestión de las AP, a las actividades de conservación y al adecuado desarrollo de las actividades de uso público. En los casos en que se considere necesario, la información será sistematizada mediante cuadros o gráficos que faciliten su interpretación.

3. ÁREA DE ESTUDIO

Este trabajo tiene como objetivo principal analizar la situación del tamaño y diseño en las áreas protegidas de la Argentina. Sin embargo, a fin de poder contextualizar la problemática y brindarle contenido a los posteriores análisis, resulta necesario realizar un abordaje ampliado. La discusión sobre la determinación del tamaño y diseño de áreas protegidas no es propia de un país, sino que despierta interés a nivel mundial.

Por eso, se realiza además, un estudio de la situación en la región, incluyéndose resultados de trabajos similares realizados en otros países de Latinoamérica. Esta propuesta responde al objetivo de comparar las similitudes y diferencias en el manejo de esta cuestión que pueden darse entre los distintos países. A su vez, la identificación de problemáticas comunes, puede ser un indicador de grado de relevancia que tiene el abordaje de esta temática.

En relación con el escenario argentino, si bien no es factible analizar en detalle la situación de cada AP, se propone una aproximación general reflejada a través de información provista por organismos de injerencia nacional. Esta visión se ve complementada con análisis sectoriales o regionales y el estudio de caso de algunas unidades de conservación específicas. De esta forma, se logra cubrir un espectro lo suficientemente amplio como para definir cuáles son las tendencias predominantes en el país.

4. RESULTADOS

4.1. PROBLEMATIZACIÓN DEL TAMAÑO Y DISEÑO DE AP

La determinación del tamaño y el diseño de áreas protegidas constituyen decisiones que están muy relacionadas con los criterios de creación de unidades de conservación. Inicialmente, la creación de estos lugares respondía al objetivo de preservar bellezas paisajísticas, pero con el paso del tiempo, otros factores fueron cobrando importancia y entrando en consideración.

La teoría de la biogeografía de islas (MACARTHUR; WILSON, 1967) estableció los primeros fundamentos y ha dado origen a posteriores debates acerca de este tema. Esta teoría no se creó expresamente para aplicarse a la creación de áreas protegidas, pero años después de su aparición fue adoptada para tales fines. En realidad la teoría buscaba explicar cómo el número de especies en una isla se mantiene aproximadamente constante, mientras que la composición taxonómica de este grupo de especies cambia con el tiempo.

Los autores antes citados sugirieron que los organismos en una isla están en un equilibrio dinámico, es decir, mientras que algunas especies están colonizando la isla, otras se están extinguiendo. La tasa de colonización depende de la distancia entre la isla y

la fuente de las especies potencialmente colonizadoras, de modo que islas más cercanas de la fuente tiene una mayor tasa de colonización (MACARTHUR; WILSON, 1967). La extinción, a su vez, depende del tamaño de la isla; por eso, islas más pequeñas tienen mayores tasas de extinción. Dichos autores propusieron que la tasa de colonización y la de extinción, cuando son consideradas al mismo tiempo, proporcionan un número previsible de especies en equilibrio, mantenido a lo largo del tiempo y una tasa de cambio de las especies, también previsible y sostenida en el tiempo.

De todas formas, esta teoría ha sido utilizada como base para establecer ciertos principios básicos para el diseño de AP. Uno de los primeros autores en hacerlo fue Jared Diamond (1975), quien propuso que las áreas sean diseñadas en concordancia con algunos fundamentos de esta teoría:

- Reservas grandes son preferibles a reservas pequeñas.
- Reserva única es mejor que varias de tamaño acumulativo equivalente.
- Reservas próximas son preferibles a reservas más espaciadas.
- Reservas agrupadas alrededor de un centro son mejores que aquellas dispuestas en una fila;
- Reservas circulares son preferibles a reservas alargadas.
- Reservas conectadas por corredores, son preferibles a reservas que no están conectadas (DIAMOND, 1975).

La discusión sobre el tamaño de un AP muchas veces se plantea como una dualidad entre grandes áreas contra pequeñas o en términos de una única gran AP en lugar de varias de pequeñas. De hecho, este debate ganó incluso un acrónimo: SLOSS (single large or several smalls, una grande o varias pequeñas) o el surgimiento de importantes proyectos específicos como el Proyecto de Dinámica Biológica de Fragmentos de Bosque Tropical (desarrollado en el Amazonas).

En general, se acepta que las reservas grandes son más apropiadas, debido a que conservan mayores números de especies y están constituidas por poblaciones suficientemente grandes para evitar los problemas de las poblaciones pequeñas, tales como la pérdida de variabilidad genética, fluctuaciones demográfica y variabilidad ambiental (PRIMACK, 2001).

En realidad, el tamaño ideal de una reserva para preservar todas sus especies a largo plazo, depende de la necesidad del área de la especie a conservar. Si se pretende conservar a las especies cuyas poblaciones necesiten más área, como los grandes carnívoros, el tamaño debe abarcar cientos, miles y hasta un millón de hectáreas. Estas especies necesitan reservas tan grandes porque cada individuo necesita mucho hábitat

para obtener su alimento y si el número de miembros de la población es demasiado reducido, ésta puede padecer los efectos negativos de la endogamia genética y extinguirse (BARRAGÁN, 2001).

Primack (2001), establece que si el tamaño poblacional viable es de 1000 individuos, se requieren parques de al menos 100 hectáreas para especies de herbívoros pequeños, al menos 10000 hectáreas para los grandes herbívoros (como tapires, ciervos y camélidos) y parques de por lo menos 1 millón de hectáreas, para los grandes carnívoros.

Lo cierto es que éstos no son los únicos criterios para establecer áreas protegidas o determinar su tamaño. El paso del tiempo y las discusiones en derredor de este tema, han proporcionado numerosos criterios. Es indudable también, que resulta difícil encontrar un tamaño que sea ideal y funcional a todos los objetivos de un AP.

Para la creación y selección de áreas a proteger, han predominado mayormente criterios vinculados con la biogeografía y la ecología. Sin embargo, también es necesario considerar aspectos relacionados con la economía, la política, la cultura y el turismo, entre otros aspectos.

Castaño-Villa (2006) recopila algunos de los enfoques más utilizados en los últimos años. Entre ellos, se destacan los relacionados con las escalas de protección (global, local, mesoescala); los enfoques de representación y complementariedad; enfoques sobre las especies, donde se incluyen las especies indicadoras, las especies sombrillas, las especies bandera y las especies focales.

En las últimas décadas, una tendencia creciente ha manifestado su preocupación por la viabilidad a largo plazo de las unidades de conservación. Se cree que las AP tendrían mayores posibilidades de contribuir a la conservación de la biodiversidad si formaran parte de un sistema representativo; de una red. Por eso, la discusión no sólo pasa por la elección de un sitio para crear un AP o por el tamaño que la misma debiera tener; sino también por el modo que la combinación de diversas áreas, puede conformar un conjunto representativo de reservas.

En concordancia con esta línea de pensamiento, han surgido diversos proyectos que buscan la creación y el diseño de un sistema de áreas protegidas, que permita conservar la biodiversidad, incluso a nivel global. Ejemplo de esto, son el modelo de planificación sistemática de la conservación creado en Australia, que propone una guía metodológica que va desde el mapeo y medición de la biodiversidad hasta la gestión y monitoreo de reservas (MARGULES; PRESSEY, 2000).

Otro caso, es el análisis global de lagunas desarrollado en Estados Unidos (RODRIGUES; ADELMAN, 2003). Este análisis tiene como objetivo principal evaluar la adecuación de la red mundial de AP, a fin de orientar su futura expansión de la protección y garantizar una mayor representatividad.

Una cuestión importante que determina tanto el tamaño como el diseño de un AP, es el establecimiento de los límites. Una vez que se ha elegido el lugar

donde emplazar un AP es necesario delimitarla. Para ello, se debe considerar que es preciso contener, no sólo los valores o recursos que se desea proteger, sino además, áreas de seguridad circundantes y espacio para instalaciones y servicios.

Los límites se presentan naturalmente, pero rara vez pueden ser utilizados, mayormente por problemas de tenencia de tierras, pero además, por la inconveniencia de interrumpirlos con límites artificiales.

Los ecosistemas de un parque, inevitablemente se ven influenciados por los territorios aledaños. El objetivo de su delimitación es maximizar la integridad ecológica, independientemente de su tamaño. Como principios básicos, se deberá tender a incluir y no amenazar procesos geomorfológicos e hidrológicos; no perjudicar los objetivos bióticos; evaluar si se incluyen todos los terrenos que ejercen influencia sobre el área y si se dispone de suficiente espacio para las instalaciones y construcciones indispensables.

Los límites están muy relacionados con la forma que adoptan los parques y mucho se ha discutido también sobre esta cuestión. Existe consenso en que los Parques debieran diseñarse con el fin de minimizar los perjuicios del efecto de borde. Las áreas circulares minimizan este efecto, generando que el centro se encuentre más alejado del borde comparadas con otro tipo de diseños (PRIMACK, 1993).

Por efecto de borde se entiende al conjunto de todos los cambios que se dan dentro de una reserva, por el hecho de estar contigua a hábitats que no son específicamente los mismos (BARRAGÁN, 2001). Las zonas cercanas a los bordes sufren cambios climáticos por el incremento del viento, el aumento de luz y temperatura y la disminución de la humedad; además de estar expuestas a especies invasoras. De todas formas, los efectos de borde podrán ser mayores o menores, dependiendo de cuán diversos sean los territorios contiguos a las reservas.

En general, más allá de que existan ciertos principios aplicables al diseño y que haya un consenso con la forma circular; la mayoría de los Parques tienen formas irregulares. Esto se debe fundamentalmente a problemas vinculados con la adquisición de las tierras y con la preexistencia de territorios privados donde se desarrollan actividades económicas.

Por otro lado, la fragmentación interna, las divisiones producidas por la creación de caminos, senderos, cercas o el desarrollo de actividades productivas, funcionan como bordes dentro del Parque. Por este motivo, resulta interesante también, analizar la zonificación dentro de un área protegida; herramienta fundamental del ordenamiento territorial para el diseño interno de una unidad de conservación.

Para el caso argentino, la zonificación es uno de los pasos indispensables en la elaboración de los Planes de Manejo de cada AP. Se lo considera una herramienta esencial para el manejo de las áreas protegidas, cuya finalidad es orientar, distribuir y regular los usos y actividades admitidas en cada una de ellas. La zonificación

consiste en una subdivisión interna de carácter funcional que ordena el uso del espacio y logra con mayor eficacia el cumplimiento de los objetivos de la unidad de conservación (Ley Nacional 22.351 11/80 Res: 24564).

5. CONTEXTO REGIONAL

Los países de América Latina han iniciado sus políticas de creación de áreas protegidas en distintos momentos y han atravesado diferentes etapas; de acuerdo con las particularidades de sus contextos sociales, políticos, económicos y culturales. Sin embargo, más allá de estas diferencias, han actuado en un marco de similitud muy grande, en concordancia con los cambios y las tendencias que se generaban a nivel mundial. (MOORE; ORMAZÁBAL, 1988), ya evidenciaba por esos años, una serie de criterios para el establecimiento de AP común a casi todos los países de la región. Los principales en orden de importancia eran:

- Representación de ambientes ecológicos, diversidad o riqueza biológica;
- Sitios de concentración de fauna o comunidades particulares de fauna;
- Protección de cuencas hidrográficas;
- Lugares de importancia para especies migratorias;
- Representación de formaciones, asociaciones o comunidades vegetales;
- Existencia de especies endémicas y recursos genéticos;
- Valores naturales nacionales geomorfológicos o paisajísticos.

Con el paso de los años, los principios ecológicos y biogeográficos marcan el camino, cuestionando la viabilidad de las AP a largo plazo. La consanguinidad, el efecto de isla y de borde, el tamaño de la unidad y la distancia hasta la próxima unidad protegida, cobran preponderancia. También se plantea el tipo de relación o de conflictividad que existe con el entorno y sus actividades y se pone de manifiesto la necesidad de conformar sistemas interconectados que garanticen la biodiversidad.

Por eso, la preocupación sobre el tamaño y el diseño de unidades de conservación se ha orientado más hacia la creación de sistemas nacionales, regionales o globales de áreas protegidas, que en su conjunto puedan cubrir la superficie necesaria para garantizar la biodiversidad. Las discusiones sobre la forma y el diseño de cada unidad han perdido lugar, dando paso a las evaluaciones sobre el funcionamiento de las redes, los corredores y los sistemas en su conjunto.

Cada país ha realizado su propia valorización y ha establecido prioridades y lineamientos, de acuerdo con las especificidades de sus ambientes y territorios. Así como Argentina en su momento debió incentivar las áreas sin cobertura como La Pampa, el Gran Chaco o los Deltas;

otros países han implementado estrategias diferentes. En Bolivia se ha tenido que instalar categorías de manejo que contemplen el uso de la tierra, debido a la gran cantidad de población habitante de áreas de valor significativo. En Brasil, la preocupación viene dada por la protección del Amazonas y las cuencas hidrográficas y por la armonización de las incompatibilidades en el uso del suelo. En cambio, otros países como Chile o Costa Rica, han comenzado a preocuparse desde hace muchos años, por mejorar los sistemas de administración y manejo de las unidades de conservación, más que por expandir la superficie protegida.

Independientemente de los contextos específicos de cada país, lo cierto es que la región viene trabajando en conjunto desde hace muchos años, incentivados por organismos internacionales que proponen encuentros, jornadas y congresos sobre estas problemáticas. En 1997 se realizó el Primer Congreso Latinoamericano de Parque Nacionales y otras Áreas Protegidas en la ciudad de Santa Marta, Colombia. En la denominada Declaración de Santa Marta, ya se reconocían ciertas necesidades con respecto al diseño de AP. Se proponía el mayor desarrollo de espacios núcleo, la creación de bioregiones y corredores biológicos y la implementación de sistemas de áreas protegidas nacionales (GUERRERO et al., 2007).

En 2007 se realizó el segundo congreso en Bariloche, Argentina. En él, si bien se reconocieron avances en muchos de los lineamientos y las acciones propuestas en Santa Marta, se identificaron grandes desafíos a futuro. La consolidación de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas (SNAP), para que no existan sólo en los papeles. Asegurar la sostenibilidad financiera de los SNAP. Garantizar que los SNAP tengan mayor estatus político en la estructura gubernamental y promover estrategias de co-gestión a nivel bilateral o regional (GUERRERO et al., 2007).

En otro documento denominado *Las Áreas Protegidas de América Latina: Situación actual y perspectivas para el futuro* (ELBERS, 2011), también se hace mención al desarrollo de los SNAP. En este trabajo, que analizó la situación en 22 países, se reconoce que existe una gran variación en el desarrollo de estos sistemas en los distintos países. Mientras que algunos tiene bastante avanzado su sistema o se encuentran en una etapa de actualización (Chile), otros todavía no han comenzado, o están en una etapa de formación como es el caso de Uruguay (ELBERS, 2011).

En este documento, además de reconocer la necesidad de consolidar los SNAP y de que los mismos formen parte de una estrategia de ordenamiento ambiental integral de cada país; se destacan también los lineamientos 2007-2017 del segundo Congreso Latinoamericano de Parque Nacionales y otras Áreas Protegidas. Los más vinculados con la selección, el diseño y planificación de AP, hacen referencia a las necesidades de fortalecer la Red Latinoamericana de Parques; aumentar la representatividad de los sistemas; promover la colaboración bilateral y regional y garantizar la financiación de los SNAP (ELBERS, 2011).

6. SITUACIÓN EN ARGENTINA

Argentina es uno de los países pioneros a nivel mundial en la creación de áreas protegidas. En 1903, Francisco P. Moreno realizó una donación de 7500 hectáreas de tierras de su propiedad al Estado Nacional, pero la creación del primer Parque Nacional, denominado del Sud, se concretó recién en el año 1922. Desde ese entonces, la evolución de las áreas protegidas en la Argentina ha pasado por diversas etapas, que han marcado los distintos objetivos y políticas de las mismas.

Desde sus inicios, el objetivo de preservar las bellezas escénicas y paisajísticas se ha mantenido, aunque con el correr de los años, se le ha dado importancia a cubrir otros aspectos ambientales, culturales, científicos, educativos y sociales (MOREA, 2014a).

Si bien en sus comienzos el establecimiento de AP estuvo preferentemente ligado a oportunidades (como la donación de tierras) y situaciones coyunturales; con el paso del tiempo se fueron instrumentando criterios de planificación que cobraron mayor fuerza a partir de la década del '80. Documentos como *Las áreas naturales protegidas de la Argentina* (APN, 1998) han servido como base para ampliar la red de AP y lograr abarcar las zonas de importancia para la conservación de la diversidad biológica.

Argentina ha participado en casi todas las iniciativas descriptas en el apartado anterior, e incluso ha tenido un rol importante y ha sido un gran promotor de las mismas. En el documento *Las Áreas Protegidas de América Latina: Situación actual y perspectivas para el futuro* se reconocen los antecedentes de las AP del país y se destaca la creación del Sistema Federal de Áreas Protegidas (SIFAP), en 2003, como instrumentos para articular el complejo entramado jurisdiccional involucrado en la gestión de las AP.

Es notoria la tendencia a partir de esos años de diseñar AP con el fin de responder a los objetivos de un sistema integrado. Argentina también adhiere al convenio internacional de diversidad biológica y a raíz de eso, establece la Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica.

Por supuesto que esta estrategia abarca un conjunto de políticas que van más allá de la problemática de las AP, pero incluye objetivos específicos al respecto. Dentro de estos objetivos, lo principal es consolidar el SIFAP y darle el marco jurídico institucional para su implementación. Sin embargo, se destacan también los objetivos de ampliación de la cobertura de cada ecorregión, creación de corredores ecológicos; impulsar la creación de nuevas reservas que complementen las actuales y funciones como zona de amortiguación y generar estrategias conjuntas con países limítrofes para la gestión de áreas de interés (SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE, 2003).

En el marco del Convenio de Diversidad Biológica, la SAyDS en colaboración con la APN, realizó en 2004 un informe temático sobre áreas protegidas. En este documento, se manifiestan muchas de las estrategias que

la Argentina estaba llevando a cabo, no solo en materia de gestión, también en cuanto a criterios de selección, tamaño y diseño de la red de AP.

Para la selección se menciona el proyecto GEF, identificando eco-regiones y áreas prioritarias de conservación, además de determinar el tamaño suficiente para asegurar los procesos ecológicos de largo plazo.

Se destacan también diversas iniciativas a nivel regional como la creación del Parque y Reserva Binacional Argentino-Uruguayo; el corredor andino-norpatagónico (con Chile) y el corredor biológico de las yungas (con Bolivia), entre otros casos (SAyDS, 2004). Otros ejemplos de la voluntad argentina por propiciar diseños en red y gestiones participativas son el Sistema Inter-Jurisdiccional de Áreas Protegidas Costero Marinas, con implementación 2010-2014 o el Parque Interjurisdiccional Marino Costero de la Patagonia Austral.

Resulta evidente que la mayor preocupación está focalizada en diseñar un sistema integral de áreas protegidas que responda, no sólo a las necesidades del país sino al contexto regional y global. Sin embargo, el tamaño, el diseño y los límites de cada unidad individual no pueden dejarse de lado. Existen documentos elaborados por la APN que marcan los lineamientos que debieran seguirse o tenerse en cuenta, al momento de definir estas cuestiones.

En la *Guía para la Elaboración de Planes de Gestión en Áreas Protegidas* (APN, 2010), se establecen algunos criterios referidos a estas cuestiones. Si bien esta guía está mayormente pensada para unidades de conservación ya establecidas, puede ser muy útil en momentos previos a la creación.

Una de las primeras recomendaciones se relaciona con la determinación del alcance geográfico de un AP. Con ello, se hace referencia a la situación ambiental del AP y de su entorno, a la identificación de unidades geográficas y a la individualización de la zona de influencia. Factores importantes a considerar para el establecimiento de los límites.

Con respecto al diseño interno de cada unidad de conservación, la herramienta fundamental es la zonificación. Esta cuestión es mencionada y abordada en el documento anteriormente mencionado, pero la APN elaboró con anterioridad las Directrices para la Zonificación de las Áreas Protegidas (APN, 2002). Estas directrices no establecen una metodología específica que se aplica de la misma forma en todos los casos. Lo que se propone son una serie de lineamientos que deben seguirse y una división en 6 seis zonas.

Algunos de los lineamientos más destacables son por ejemplo: La extensión de las zonas de alta restricción debe ser acorde con el tamaño relativo del área; se debe aplicar el principio de precaución antes de permitir cualquier uso; los límites deben ser de fácil ubicación; se deberá aplicar una zonificación según la categoría de manejo del área y se deberá realizar una fundamentación de la misma.

Las zonas de manejo que en este documento se proponen son: Zona intangible; Zona de Uso Público Extensivo; Zona de Uso Público Intensivo; Zona de Uso Especial; Zona de Aprovechamiento Sostenible y Zona de Amortiguación (APN, 2002).

Es importante mencionar, que no necesariamente todas las AP deben incluir las seis zonas antes descriptas. Los criterios para elegir qué zonas se aplican, que tamaño tiene cada una de ellas y cuál es la forma que adoptan, son responsabilidad de la unidad elaboradora del Plan de Manejo.

Es necesario resaltar que la Zona de Amortiguación no siempre está incluida dentro de los límites de la reserva. Por este motivo su planificación y gestión requieren de un especial cuidado. Esta cuestión es destacada en ambos documentos, pero es especialmente importante a la hora de pensar en las AP como un sistema integrado, conectado y perteneciente a una eco-región. La adecuada administración de estos espacios puede transformarse en un factor clave para el buen funcionamiento. De lo contrario, podría generar un efecto de aislamiento.

Está claro que aquellas áreas que dependan de la APN deberán presentar su propuesta de zonificación ante este organismo y recibir la aprobación. Sin embargo, además de las directrices que establece la APN, existen otros criterios que intervienen en la zonificación de las AP. Un ejemplo claro de esto, son las categorías de manejo que establece la Unión Mundial para conservación de la Naturaleza (UICN), según las cuales se recomiendan ciertos tipos de uso para cada categoría. Además, muchas reservas deben ajustarse a legislaciones provinciales que establecen sus propios criterios y exigencias, que no siempre son del todo coincidentes con los organismos anteriormente mencionados.

7. SITUACIÓN DEL TURISMO

Las AP pueden cumplir muchas funciones y brindan muchos servicios. Sin embargo, se considera que no existe un procedimiento para la valoración de bienes y servicios que se aplique sistemáticamente y reporte el estado del patrimonio natural y cultural protegido (ALMIRÓN et al., 2007).

Existen datos y estadísticas que demuestran la importancia del turismo para la economía y lo identifican como el principal uso actual en las AP. A nivel nacional, se estima que los ingresos por turismo representan alrededor del 7% del PBI y año tras año se evidencia un crecimiento tanto del turismo interno como internacional (ALMIRÓN et al., 2007). En el caso de las AP, los ingresos por turismo también son muy importantes, aunque es necesario remarcar que existen grandes diferencias entre los de mayor convocatoria y los menos visitados. Este hecho se debe, básicamente, a la jerarquía de los atractivos que podemos encontrar en unos y otros. Según

datos que la misma APN aporta, los ingresos por entradas y prestaciones turísticas superan los 6 millones de pesos, de los cuales la mayor parte viene proporcionada por las excursiones (MOREA, 2014a).

Por este motivo, planificar la actividad turística dentro de las AP es una cuestión importante. Tener conocimiento de cuáles son los impactos que se producen, cuál es el límite máximo de explotación y cuál es la mejor manera de llevar a cabo el desarrollo, es fundamental para el bienestar de una AP.

Como se mencionó anteriormente, a la hora de definir el tamaño y los límites de una unidad de conservación, se debe contemplar que exista suficiente espacio disponible para el ejercicio de las actividades de uso público. También es importante que el diseño y la zonificación interna prevean las necesidades de este tipo de actividades, pero sin perder de vista que el objetivo principal es la conservación.

Las determinaciones que se tomen en referencia a estas cuestiones afectarán sin dudas al desarrollo de las actividades de uso público. La actividad turística está condicionada por la zonificación que se implementa en cada AP. Por eso, tanto sus necesidades como la evaluación de sus posibles impactos, deben ser consideradas al momento de establecerla. Entender esta situación resulta fundamental en pos de lograr la compatibilidad entre turismo y conservación.

El principal problema es que la planificación y la gestión de las AP han sido muy deficientes. En los últimos años, diversos trabajos y documentos han puesto de manifiesto esta situación, que en algunos casos llega a ser crítica (ALMIRÓN et al., 2007; GIACCARDI; TAGLIORETTE, 2007; AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN, 2010).

La Auditoría General de la Nación, ya identificaba en 2010 grandes problemas en esta materia. Hasta ese entonces, sólo el 27% de las AP nacionales tenía un plan de manejo, aunque el 100% poseían planes operativos anuales. Por este motivo, la APN editó la guía para la elaboración de planes de gestión en las áreas protegidas, para intentar mejorar la situación.

En relación con el uso público, se menciona la creación de un documento por parte de la APN en el año 2000 (BALABUSIC et al., 2003), en el cual se establecen lineamientos generales para el desarrollo del uso público en las unidades de conservación. Sin embargo se concluye que, del total de las AP de APN, sólo el 13% posee un plan de uso público aprobado. Además, en algunos de los Parques objeto de estudio, ni siquiera se estudia el turismo y tampoco están preparados para recibirlo (AGN, 2010).

La histórica ausencia de planificación turística en las AP ha condicionado sensiblemente el desarrollo de esta actividad. En general, las zonificaciones se diseñan pensando en los objetivos de conservación y sobre ella, se implementan los programas de turismo. Esta es una de las principales causas que propician las incompatibilidades de uso.

En los últimos años, esta cuestión ha sido foco de análisis en distintas AP. Un ejemplo de ello es el abordaje realizado por Boschi y Torre (2005), sobre los Parques Nacionales Lanín y Nahuel Huapi. En este documento se describe la poca funcionalidad que tiene la zonificación realizada para la convivencia de actividades de conservación y turismo. La zonificación planteada, en una consecución de franjas longitudinales, poco efectiva resulta ante el aprovechamiento transversal que la actividad turística requiere. Estas discrepancias, generan impactos negativos sobre el territorio pero también disminuyen la calidad de la visita. Las autoras manifiestan la necesidad de propiciar una zonificación turística que permita disminuir los impactos ambientales producidos por el turismo y que ordene la actividad; para evitar que ésta se expanda arbitrariamente (BOSCHI; TORRE, 2005).

En otros casos, son problemas ajenos al proceso de zonificación los que generan dificultades en el desarrollo de las actividades. Es el caso del PN Campos del Tuyú, uno de los más recientemente creados, adquiriendo esta categoría en el año 2009. Debido a su reciente creación, este parque tiene como principal ventaja el hecho de contar con un plan de manejo aprobado y vigente; dentro del cual además se incluye un plan de uso público.

Sin embargo, más allá de la planificación pensada para el manejo del área, aún hoy en día gran parte de estos lineamientos no han podido ser aplicados. Esto se debe mayormente a problemas y deficiencias en ámbitos jurídico-institucionales; a conflictos por la tenencia de tierras y a incompatibilidades de usos con territorios aldeanos.

A consecuencia de estos factores, no se ha podido establecer la zonificación pensada, la cual sirve de base para la ejecución del resto de las actividades. A su vez, tampoco se han podido llevar adelante casi ninguna de las acciones previstas en el plan de obras.

En cuanto al Uso Público, más allá de contar con un plan que va en concordancia con la propuesta del documento "*Metodología para planificar el uso público en áreas protegidas bajo la jurisdicción de la Administración de Parques Nacionales*" (BALABUSIC et al., 2003); hasta el momento el PN no ha comenzado a recibir visitantes y tampoco está en condiciones de hacerlo (MOREA, 2014b).

8. DISCUSIÓN

Las discusiones sobre el tamaño y diseño de áreas protegidas llevan muchos años y han pasado por diversas etapas. Desde hace algunas décadas, pareciera existir una fuerte tendencia y un gran consenso mundial en crear SNAP y en pensar en eco-regiones y corredores biológicos interconectados. Esta tendencia, surge de la necesidad de evitar los efectos de aislamiento que pueden sufrir las AP y de la preocupación de garantizar su viabilidad a largo plazo.

La conservación de especies, ecosistemas, recursos genéticos y diversidad biológica en general, son

preocupaciones a nivel global. Organizaciones como la ONU, la UICN y diversas fundaciones internacionales han propiciado encuentros, congresos y firma de convenios (como el Convenio sobre la Diversidad Biológica), con el fin de fomentar estrategias mancomunadas que sigan esta línea de pensamiento.

En Argentina y en Latinoamérica, independientemente del recorrido que cada país ha tenido en el manejo de sus AP, se ha seguido la tendencia global. Han participado de la mayoría de los encuentros y también adherido a la firma de los convenios más importantes.

A pesar de los esfuerzos reconocidos y de las buenas iniciativas, diversos análisis y evaluaciones demuestran grandes deficiencias y dificultades para implementar los diseños pensados. Elbers (2011), en su evaluación sobre las AP de América Latina, reconocía las intenciones de crear SNAP en 22 países, pero identificaba grandes diferencias en el grado de avance e implementación de los mismos.

Incluso se reconocen dificultades en los países que mayor avance tienen en esta materia. Dentro de Latinoamérica, Costa Rica es el país referente en relación con Áreas Protegidas y turismo de naturaleza. En este país, existen más de 160 áreas protegidas que cubren un 27% del territorio total del país. Desde hace algunos años se ha implementado un sistema gestión compartida y desconcentrado de las AP, a fin de dinamizar la toma de decisiones y generar una rápida implementación de las políticas.

No obstante, según las estadísticas del propio gobierno, el manejo no ha mejorado demasiado. El organismo creado para llevar el control es el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). En el propio sitio web del SINAC se puede observar la ausencia de planes de manejo en la mayoría de las AP (sólo 27 de 160) y una falta de actualización importante. Por otro lado, en relación con el uso público, si bien se ofrece un detalle de la metodología aplicada, también se reconoce que la mayoría de los planes están desactualizados o en etapa de revisión (MOREA, 2014a).

Una visión similar se expresa en el documento de Elbers, donde se manifiesta que el SINAC aún no tiene sostenibilidad financiera, que no ha podido solucionar algunos problemas de fragmentación de ecosistemas y que el sector marino prácticamente no tiene protección (ELBERS, 2011).

Para el caso argentino se reconoce la creación del SIFAP hace más de diez años (2003), pero se identifica como un gran desafío lograr un marco legal Interjurisdiccional (ELBERS, 2011). En referencia a esta cuestión, también se puede mencionar el trabajo realizado por la Auditoría General de la Nación, que en su evaluación sobre El Plan de Gestión Institucional de la APN (2001), destacó que la mayoría de las metas pautadas para este período, no se habían cumplido. Por ejemplo, no se ha logrado cubrir un 5% del territorio Nacional; la APN posee en la actualidad un 1,3% de superficie protegida.

No se ha logrado integrar las áreas naturales nacionales con las provinciales y privadas en el seno de la

SIFAP, para asegurar planificación bioregional, conectividad y estándares de conservación homólogos. No se ha logrado tampoco, articular acciones con las áreas de la SAsyDS que tiene competencia en gestión protección ambiental de áreas naturales (AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, 2010).

Si bien es cierto que la discusión sobre el tamaño y el diseño de AP se ha orientado hacia los SNAP y hacia la creación de eco regiones globales; no puede perderse de vista que para que la red funcione cada parte debe hacerlo en primer lugar. En relación con esto, independientemente de los principios, reglas o consensos que existan o se puedan establecer sobre el tamaño ideal, la forma o el diseño de una unidad de conservación; la mayoría de los Parques tienen formas irregulares. Esto se debe fundamentalmente a problemas vinculados a la adquisición de las tierras y a la preexistencia de territorios privados donde se desarrollan actividades económicas.

Si a estas cuestiones se le suman falta de un marco legislativo fuerte, bajo porcentaje de planes de manejo realizados, deficiencias en la gestión, escasez de financiación y poca coordinación interinstitucional, se tendrá reflejada la situación de la mayoría de las AP de Latinoamérica (MOREA, 2014a). La situación de las AP de Argentina y la efectividad en el manejo ha sido foco de numerosos estudios, que reflejan la sensibilidad de esta problemática (GÓMEZ MENDOZA, 1999; BUKART, 2005; ALMIRÓN et al., 2007; GIACCARDI; TAGLIORETTE, 2007). A nivel regional, además de los documentos abordados en este trabajo, se pueden encontrar evaluaciones similares como *"Estado Actual de las Áreas Naturales Protegidas de América Latina y el Caribe"* (GONZÁLEZ; DE LA MAZA, 2003); o *"Gestión de áreas protegidas para la conservación de la biodiversidad: evidencias de Brasil, Honduras y Perú"* (DOUROJEANNI et al., 2006).

Estas problemáticas de primer orden son las que no permiten que los diseños, las zonificaciones y las distintas acciones pensadas en los procesos de planificación se implementen (como en el caso del PN Campos del Tuyú). En otros casos, los conflictos por pertenencia de tierras y usos del suelo, terminan condicionando la zonificación y dificultando la convivencia entre actividades de conservación y de uso público.

Por estos motivos, es cada vez creciente la exigencia de incorporar nuevas herramientas al diseño de AP, fundamentalmente vinculadas con el ordenamiento territorial ambiental. De hecho, entre las recomendaciones que plantea Elbers (2011), se destaca la necesidad de que cada SNAP forme parte de una estrategia de ordenamiento ambiental integral de cada país.

Por su parte, en el documento *"Las áreas protegidas en Argentina. Herramienta superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural"* (ALMIRÓN et al., 2007) se plantea que la fuerte expansión de las actividades del sector primario genera una preocupación en relación con los fuertes impactos sobre el medio natural. Por este motivo se manifiesta que:

Medidas de gobierno encaminadas a minimizar o compensar esos costos ambientales y sociales se están orientando en varios países del continente con vistas a un ordenamiento territorial, que planifica la distribución en el espacio de tales actividades en expansión, resguardando a su vez, las porciones de territorio donde se conserven muestras adecuadas del patrimonio natural y cultural de cada ecorregión. De ahí que, una política de Áreas Protegidas esté ineludiblemente ligada a un ordenamiento territorial y éste, a la conducción responsable de una expansión productiva que responda a la favorable coyuntura del mercado mundial, pero salvaguardando tales "muestras de naturaleza" integrales, representativas y viables de la diversidad de ecosistemas del país. Esta misión del Estado está comenzando a tomar forma, aunque con cierta lentitud, en la agenda gubernamental (ALMIRÓN et al., 2007, p.6).

Estas recomendaciones se enfocan en mejorar y consolidar los sistemas de áreas protegidas en su conjunto. Sin embargo, también es necesario resolver los conflictos por incompatibilidades de uso que presentan individualmente, las unidades de conservación.

Muchos de estos problemas, han sido atribuidos a zonificaciones poco funcionales para atender a las demandas de las distintas actividades que deben convivir en un parque. Por eso, en la última década, han aparecido propuestas diferentes para la implementación de zonificaciones que puedan corregir estas desviaciones. Uno de estos casos es la propuesta de Boschi y Torre (2005), quienes manifiestan la necesidad de pensar en zonificaciones turísticas, como respuesta a las habituales externalidades negativas que esta actividad produce (inducidas por una zonificación ineficaz).

Otros autores apuntan concretamente a la implementación de herramientas del ordenamiento territorial a la zonificación de AP. En Bolivia, se han llevado a cabo experiencias de este tipo donde, luego de realizar un complejo diagnóstico se procede a dividir el territorio en unidades ambientales, identificándose los usos posibles para cada una de ellas (QUIROGA., et al, 2008).

Algunos estudios se han enfocado a la utilización de herramientas de análisis geográfico para concretar propuestas de zonificación. En este sentido, Massera (2012), utilizó los Sistemas de Información Geográfica (SIG), para analizar conflictos de usos en la costa de la provincia de Chubut y proponer una zonificación alternativa a la existente. Una propuesta más radical, lo constituye un método de zonificación cuantitativa a través de un modelo matemático y un sistema computarizado realizado por investigadores de la Universidad Nacional del Sur, Argentina (SABATINI., et al, 2003).

Lo cierto es que estas propuestas de zonificación son alternativas que aún no han tenido demasiada

implementación y se presentan como modelos de prueba. A pesar de esta condición, es evidente que un cambio es necesario y que se deberán encontrar métodos de zonificación que atiendan a las dificultades actuales e inmediatas de las AP.

9. CONSIDERACIONES FINALES

En primer lugar, se desprende del análisis realizado, que los criterios actualmente utilizados para determinar el tamaño y diseño de AP responden a visiones globales. Desde hace años, se habla de las áreas protegidas como sistemas; se discute sobre su integración y se analiza su rol como parte integrante de conjuntos nacionales, regionales y globales. La teoría de la biogeografía de islas y sus posteriores debates, han servido para enunciar y adoptar una serie de principios y criterios sobre la forma, el tamaño y la determinación de los límites de AP.

Sin embargo, la preponderancia en observar la problemática con una visión de conjunto ha propiciado que se descuiden ciertos aspectos individuales de cada unidad de conservación. Han sido los estudios sobre efectividad de manejo de AP los que han puesto de manifiesto que muchas de las deficiencias en la gestión son inducidas o están condicionadas por insuficiente tamaño, deficiente o incorrecta demarcación de límites, conflictos por tenencia de tierras o inadecuados diseños y zonificaciones internas.

En relación con los sistemas nacionales de áreas protegidas (SNAP), se puede decir que la mayoría de los países han elegido esta modalidad para administrar sus espacios protegidos. Se reconocen grandes avances en estrategias de integración, en el desarrollo de eco-regiones y corredores biológicos de alcance nacional y regional. De todas formas, estos sistemas no están consolidados, necesitan marcos institucionales y legales más fuertes y apoyo financiero. Además se reconoce la necesidad de integrar estos sistemas con las políticas de ordenamiento ambiental de cada país.

En cuanto al turismo, la histórica insuficiente presencia e influencia en la planificación de las AP, ha transformado esta actividad en un problema para la conservación. El turismo está fuertemente condicionado por la existencia de ciertas condiciones fundamentales para su desarrollo. El tamaño, el diseño y la zonificación de un AP son factores determinantes a la hora de analizar si la actividad turística podrá desarrollarse. En ese sentido, hay dos cuestiones centrales que deben ser atendidas. En primer lugar, garantizar que existan las condiciones indispensables para que una unidad de conservación pueda recibir turistas. En segundo lugar, garantizar que las actividades se lleven a cabo con responsabilidad, realizando un seguimiento y controlando los impactos negativos que puedan generarse.

En los últimos años la planificación del turismo ha ido cobrando más fuerza y es reconocida la importancia de su

adecuada gestión. Sin embargo, es necesario profundizar aún más estos procesos.

A raíz del trabajo realizado, es posible identificar algunas tendencias futuras que pueden marcar una línea de trabajo en los próximos años:

- Propiciar políticas de ordenamiento territorial ambiental que se integren con los SANP, para poder consolidar a estos últimos y garantizar así la conservación de la diversidad biológica.
- Lograr que el ordenamiento ambiental de cada país facilite la integración y la conexión entre las AP, propiciando la resolución de los conflictos por incompatibilidad de usos y tenencia de tierras.
- Atender a las necesidades inmediatas de cada unidad de conservación más allá de las políticas de conjunto.
- Propiciar modelos alternativos para la zonificación que sean funcionales tanto a las actividades de conservación como de uso público.
- Fortalecer la planificación del turismo y lograr su integración en la elaboración de los planes de manejo.

La visión integral que se ha instalado en los últimos años no es equivocada. Es evidente la necesidad de pensar los procesos de planificación y ordenación del territorio a escalas nacionales, regionales y globales; y los sistemas de AP deben compartir e integrar esta tendencia.

De todas formas, siguen existiendo grandes brechas entre la planificación y la gestión del territorio. Por este motivo, una cuestión prioritaria en los próximos años, será trabajar sobre esta problemática. Si no se logra mejorar la efectividad del manejo de las AP, resultará muy difícil consolidar los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas.

En este último punto cobra importancia la situación del turismo. Es necesaria una eficiente planificación y gestión de la actividad para acompañar una mejora en el manejo de cada unidad. El desafío de los especialistas en la materia será entender las particularidades de los espacios donde la actividad se desenvuelve y promover modelos de desarrollo consecuentes con los objetivos principales de cada reserva.

REFERENCIAS

ADMINISTRACIÓN DE PARQUES NACIONALES (Argentina). *Las Áreas Protegidas en la Argentina. Herramienta Superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural*. Buenos Aires, 2007.

ADMINISTRACIÓN DE PARQUES NACIONALES (Argentina). *Las áreas naturales protegidas de la Argentina*. Buenos Aires, 1998.

- ADMINISTRACIÓN DE PARQUES NACIONALES (Argentina). *Directrices para la Zonificación de las Áreas Protegidas de la APN*. Buenos Aires, 2002.
- ADMINISTRACIÓN DE PARQUES NACIONALES (Argentina). *Guía para la Elaboración de Planes de Gestión de Áreas Protegidas*. Buenos Aires, 2010.
- ADMINISTRACIÓN DE PARQUES NACIONALES (Argentina). *Plan de Gestión Institucional para los Parques Nacionales*. Buenos Aires, 2001.
- AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN (Argentina). *Examen del Plan de Gestión Institucional de la Administración de Parques Nacionales*. Período: 2001-2009. Buenos Aires, 2010.
- BARRAGÁN, K. B. Áreas Protegidas, *Boletín GEAS*, Colombia, v. 2, n. 2, 2001.
- BOSCHI, A.; TORRE, M. La zonificación turística en áreas protegidas: Caso Norpatagonia Andina – Argentina. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, Buenos Aires, v.14, n.1, 72-83 p. 2005.
- BUKART, R. Las áreas protegidas de la Argentina. In: ABROWN, A, U MARTÍNEZ ORTIZ, U, MACERBI, J CORCUERA, J (Ed.). *La Situación Ambiental Argentina*. Buenos Aires: Fundación Vida Silvestre Argentina, 399-404 p. 2005
- GONZÁLEZ, R.; DE LA MAZA, J. *Estado Actual de las Áreas Naturales Protegidas de América Latina y el Caribe*. México: Quercus Consultoría Ecológica. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente – PNUMA. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, ORALC, 2003.
- DOUROJEANNI, M.; QUIROGA, R. *Gestión de áreas protegidas para la conservación de la biodiversidad: evidencias de Brasil, Honduras y Perú*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible. División Medio Ambiente, 2006.
- DIAMOND, J. The island dilemma: Lessons of modern biogeographic studies for the design of natural reserves. *Biological Conservation*, England n. 7, 129 – 145 p. 1975.
- ELBERS, J. (Ed). *Las áreas protegidas de América Latina: Situación actual y perspectivas para el futuro*. Quito: UICN, 227 p. 2011.
- GIACCARDI, M.; TAGLIORETTE, A. *Efectividad del manejo de las áreas protegidas marino costeras de la Argentina*. 1 ed. Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Fundación Patagonia Natural y Fundación Vida Silvestre Argentina. 2007.
- MENDOZA, J. Introducción al sistema de áreas protegidas de Argentina. In: VALLE BUENESTADO, B (Coord.) *Geografía y espacios protegidos*. España: Asociación de Geógrafos Españoles y Federación de Espacios Naturales protegidos de Andalucía, 159-170 p. 1999.
- GUERRERO, E.; SGUERRA, S. & REY, C (Ed). *Áreas Protegidas en América Latina. De Santa Marta 1997 a Bariloche 2007*. Bogotá: Parques Nacionales Naturales de Colombia y Comité Colombiano UICN, 100 p. 2007.
- MACARTHUR, R. H.; WILSON, E. O. *The Theory of Island Biogeography*. Princeton: Princeton University Press, 1967.
- MARGULES, C.R.; PRESSEY, R.L. Systematic conservation planning. *Nature*, v.405, n. 6783, p. 243-253. 2000.
- MASSERA, C. Zonificación en el Área Protegida Marino Costera de la Provincia de Chubut empleando Sistemas de Información Geográfica para Intervenir en Conflictos de Uso. *Geografía y Sistemas de Información Geográfica (GEOSIG)*, Lujan, v.4, n.4, p. 239-264. 2012.
- MOORE, A.; ORMAZÁBAL, C. *Manual de Planificación de Sistemas Nacionales de Áreas Silvestres Protegidas en América Latina*. Santiago de Chile: Doc. Téc. Nro. 4, Oficina Regional FAO para América Latina y el Caribe, 1988.
- MOREA, J. P. Situación actual de la gestión de las áreas protegidas de la Argentina: Problemáticas actuales y tendencias futuras. *Revista Universitaria de Geografía*, Bahía Blanca, v.23, n.1, p. 57-75. 2014a.
- MOREA, J. P. Planificación del Uso Público en las AP Marino Costeras: Campos del Tuyú Como caso de Estudio. *Revista Párrafos Geográficos*. Trelew (En Prensa b)
- PRIMACK, R. *Essentials of Conservation Biology*. Sunderland, Massachusetts U.S.A: Sinauer Assoc. Inc. 1993
- PRIMACK, R.; ROZZI, R; FEINSINGER, P. Establecimiento de Áreas Protegidas. In R, PRIMACK, R. (Ed.). *Fundamentos de Conservación Biológica*. México D. F: Fondo de Cultura Económica, p. 449-476. 2001.
- QUIROGA, D.; GOMEZ, H. *Herramientas de Ordenamiento Territorial Aplicadas a la Zonificación de Áreas Protegidas- Estudio de caso para el Sur del Área Natural de Manejo Integrado Amboró*. Bolivia: Fundación Amigos de la Naturaleza –FAN-. 2008.
- RODRIGUES, A.S.; ADELMAN, S.J. Global gap analysis: towards a representative network of protected areas. *Advances in Applied Biodiversity Science 5*. Washington, D.C.: Conservation International. 2003.

SABATINI, M. et al. Zonificación de Áreas Naturales Protegidas: Una Propuesta Cuantitativa. *Aportes y Transferencias*. Mar del Plata, v.7, n. 1, p. 28-44. 2003.

SECRETARIA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE (Argentina). *Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica*. Buenos Aires: Resolución 91/03. 2003.

SECRETARIA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE (Argentina). Convenio de diversidad Biológica Argentina: Informe sobre Áreas Protegidas. Buenos Aires. 2004.

VILLA, G. Áreas protegidas, criterios para su selección y problemáticas en su conservación. *Boletín Científico Centro De Museos Museo De Historia Natural*, Colombia: Centre Editorial Universidad De Caldas v. 10, 79-102 p. 2006.

Recebido em 21 de outubro de 2014.

Aprovado, em sua versão final, em 10 de novembro de 2014.

Artigo avaliado anonimamente por pares.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INVERSIÓN TURÍSTICA EN UN DESTINO EMERGENTE: PENÍNSULA DE PARAGUANÁ EN VENEZUELA

Gladys Reyes de Velasco*

Ana M. Vera U.**

Bilma López de T.***

Emily Chirinos****

Noel Lugo*****

Resumen:

Estadísticas del Ministerio del Poder Popular para el Turismo en Venezuela (MINTUR) señalan que la península de Paraguaná es una de las zonas con mayor número de proyectos de inversión turística aprobados. En tal sentido, esta investigación identificó las políticas públicas de inversión de este destino emergente dentro del territorio venezolano. El abordaje metodológico fue cualitativo, utilizando técnicas de revisión documental y entrevistas a los actores sociales que intervienen en la gestión pública turística de la zona estudiada. Se concluye que el gobierno nacional ha considerado al turismo como una actividad económica de interés nacional y de utilidad pública, prioritaria para el país en su estrategia de diversificación y desarrollo sustentable; por ello se declara a la Península de Paraguaná como zona libre para la inversión turística, trayendo beneficios al inversionista, como: eliminación de aranceles de importación, exención del impuesto al valor agregado (IVA), eliminación de impuestos de importación de bienes necesarios para la prestación de servicios turísticos o comerciales conexos al mismo y exención del 100% del impuesto sobre la renta para nuevas inversiones. Igualmente, son potenciales beneficiarios de financiamientos, producto de las alianzas propiciadas por el gobierno, con los Fondos Chino, de Desarrollo Nacional (FONDEN) y del Alba-Mercosur. Otro punto en favor de la inversión turística, es la posible declaratoria de Paraguaná como Zona Especial de Desarrollo Económico, dada las bondades naturales y potencialidades de la región que hacen atractiva a esa zona emergente en Venezuela.

Palabras-clave: Políticas públicas. Actividad turística. Inversión turística. Destino turístico emergente.

PUBLIC POLICIES TO STRENGTHEN THE TOURISM INVESTMENT IN AN EMERGING DESTINATION: THE CASE OF PARAGUANÁ IN VENEZUELA

Abstract:

Statistics from the Ministry of Popular Power for Tourism in Venezuela (MINTUR) indicate that the Paraguaná Peninsula is one of the areas with major number of tourism investment projects approved. In such sense, this research identified the public policies of investment of this emerging destination within the Venezuelan territory. The methodological approach was qualitative, using techniques of document review and interviews with stakeholders involved in public tourism management in the studied area. It is concluded that the national government has considered tourism as an economic activity of national interest and public utility, a priority for the country's strategy of diversification and sustainable development; therefore the Paraguaná Peninsula is declared as free zone for tourism investment, bringing benefits to investors, such as: removal of import tariffs, exemption from value added tax (VAT), elimination of taxes on imports of goods necessary for providing tourist or commercial services and 100%, exemption from income tax for new investments. Also, they are potential beneficiaries of funding, product of alliances fostered by the government, the Chinese Funds,

* Licenciada de Contaduría Pública, Magister en Gerencia de Mercadeo y Doctora en Gestión Turística Sustentable de la Universidad de Málaga en España. Docente Investigadora de la Universidad del Zulia en Venezuela. Adscrita al Premio Estimulo al Investigador e Innovador en Venezuela. Coordinadora de la Red de Investigadores en Turismo de Latinoamérica por Venezuela. E-mail.: greyes_920@hotmail.com

** Licenciada en Orientación. Doctora en Gestión del Turismo Sostenible de la Universidad de Málaga, España. Docente Universitaria e Investigadora con 15 años de servicio en la Universidad del Zulia, Venezuela. Investigadora con proyectos activos en el Consejo de Desarrollo e Investigación de la Universidad del Zulia. Adscrita al Programa de Investigación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. E-mail: anavera2612@gmail.com

*** Licenciada en Contaduría Pública. Doctora en Gestión Turística Sostenible de la Universidad de Málaga, España. Docente Universitaria e Investigadora con 20 años de servicio en la Universidad del Zulia, Venezuela. Investigadora con proyectos activos en el Consejo de Desarrollo e Investigación de la Universidad del Zulia. E-mail: bilmaelopezm@hotmail.com

**** Ingeniera electrónica. Magister en docencia para la educación superior y doctoranda en Ciencias de la Educación. Docente Universitaria e Investigadora con 15 años de servicio en la Universidad del Zulia, Venezuela. Investigadora con proyectos activos en el Consejo de Desarrollo e Investigación de la Universidad del Zulia. Coordinadora de la Unidad de Telemática de la Universidad del Zulia, Venezuela.

***** Doctorando en Turismo de Málaga, España. E-mail.: noellugo1983@yahoo.es

National Development (Fonden) and Alba-Mercosur. Another point in favor of tourism investment is the possible declaration of Paraguaná as Special Economic Development Zone, given the natural goodness and potential of the region that make attractive this emerging zone in Venezuela.

Keywords: Public policies. Touristic activity. Touristic investment. Emerging tourist destination.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA FORTALECER O INVESTIMENTO TURÍSTICO EM UM DESTINO EMERGENTE: O CASO DA PENÍNSULA DE PARAGUANÁ NA VENEZUELA

Resumo:

As estatísticas do Ministério do Poder Popular para o Turismo na Venezuela (MINTUR) indicam que a península de Paraguaná é uma das áreas com maior número de projectos de investimento de turismo aprovados. Como tal, esta pesquisa identificou políticas de investimentos públicos deste destino emergente no território venezuelano. A abordagem metodológica foi qualitativa, utilizando técnicas de análise de documentos e entrevistas com atores envolvidos na gestão pública do turismo na área de estudo. Conclui-se que o governo nacional considerou o turismo como uma atividade econômica, de interesse nacional e prioridade de utilidade pública para a estratégia de diversificação e desenvolvimento sustentável do país; portanto, declara a zona livre de investimento em turismo, trazendo benefícios para os investidores, incluindo: a remoção de tarifas de importação, isenção de IVA, a eliminação de impostos sobre as importações de bens necessários para fornecimento de turismo ou serviços comerciais conexas e 100% de isenção de imposto de renda para novos investimentos. Além disso, são potenciais beneficiários de financiamento, alianças produtos promovidos pelo governo, os fundos chineses, Desenvolvimento Nacional (Fonden) e Alba-Mercosul. Outro ponto a favor do investimento em turismo é a possível declaração de Paraguaná como Zona Especial de Desenvolvimento Econômico, dada a bondade natural e potencial da região que torná-lo atraente para esta área emergente na Venezuela.

Palavras-chave: Políticas públicas. Turismo. Investimento do turismo. Destino turístico emergentes.

1. INTRODUCCIÓN

A partir de la segunda mitad del siglo XX, el turismo se destacó como uno de los sectores socioeconómicos más importantes del mundo, sobre todo por involucrar diferentes actores económicos en su cadena productiva. Ciertamente, la actividad turística, a pesar de estar asociada con grandes capitales, posee algunas particularidades que la diferencian de otras: activa el desarrollo local a través del comercio, restaurantes, hoteles, agencias de turismo, artesanía, entre otros; promueve acciones desde el poder público produciendo ingresos y empleos (FILHO; PREVOT; SEGRE, 2010). Se dice, entonces, que la naturaleza

de la actividad turística es un resultado complejo de interrelaciones entre diferentes factores que evolucionan dinámicamente (DIECKOW, 2010). En tal sentido, el turismo es un sistema abierto relacionado con el ambiente, por lo cual establece un conjunto de intercambios (insumos que se transforman en producto). La relación que tiene con su entorno es dinámica al igual que los subsistemas que integran el sistema turístico, pues las necesidades y expectativas de los demandantes (visitantes, prestadores de servicios y población local) presionarán constantemente al cambio y al impulso turístico. Otra variable que afecta su evolución son las políticas de desarrollo del país, teniendo que adaptarse el turismo a esas directrices, generando productos ajustados a las políticas nacionales, regionales y locales.

Así pues, el turismo es actualmente una colosal empresa de servicios generadora de divisas y empleos para el país receptor, lideriza la industria exportadora a nivel mundial, junto con el petróleo. En los países en desarrollo, afirma Frangialli (2005), el turismo crea muchos empleos directos e indirectos, en particular para jóvenes, mujeres y miembros de las comunidades autóctonas. Con el impulso de los microcréditos, el turismo es un campo garantizado para la iniciativa privada, sirve de apoyo al crecimiento de la economía de mercado y al fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas. Para las zonas rurales, muchas veces representa la única salida al declive de la agricultura. Sin embargo, es importante destacar lo referido por Castro (2009) y Filho et al. (2010), quienes indican que el turismo tiene un impacto local positivo y negativo; tanto en el ámbito económico, político, social, cultural como en el ambiental. En el cuadro 1, se resume lo expresado por estos autores.

A propósito del cuadro siguiente, para la creación de productos o servicios turísticos emergentes, se deben considerar en forma detenida los efectos en la estructura económica, política, social, cultural, ambiental y espacial, para determinar si los mismos contribuyen ciertamente con el desarrollo local o si por el contrario, vienen a reforzar los efectos negativos del turismo. Por otra parte, es necesario destacar que las últimas tendencias mundiales del turismo están ligadas al mundo de las vivencias, al vivir experiencias insólitas ligadas al descubrimiento de nuevos lugares, disfrute de la naturaleza intocada, relación con otros pueblos, búsqueda del bienestar, diversión, entretenimiento y aventura.

En este contexto, cabe destacar a países latino americanos como Venezuela, el cual está dotado de innumerables bellezas naturales, que permiten inferir que el mismo cumple con todos los requisitos para ser un destino de primera línea dentro de este tipo de turismo no masificado. Por lo tanto, dada su maravillosa variedad, extensión de territorio y la extraordinaria belleza de sus lugares, debería aspirar atraer gran cantidad de visitantes y hasta ese norte se espera llegar, por ello se han emprendido diferentes políticas gubernamentales en materia turística, tanto para fortalecer la inversión como para promocionar la movilización interna e internacional.

Cuadro 1. Impacto local del turismo, según el ámbito de actuación

Ámbito	Impacto Positivo	Impacto Negativo
Económico	Entrada de divisas, generación de empleos, mejoramiento de la infraestructura, estímulo a la actividad empresarial, dinámica económica regional.	Incremento de importaciones, distorsiones del mercado laboral, limitaciones en la inversión pública, insuficiente infraestructura de servicio público y viviendas, inflación, especulación en las tierras y el negocio inmobiliario.
Socio-Cultural	Se genera intercambio cultural, se valoran las tradiciones y costumbres en algunas áreas a ser mostradas a los turistas y visitantes. Su fin es mejorar la calidad de vida de toda la población residente del destino turístico.	Modificaciones en la estructura poblacional, cambios en la cultura y valores tradicionales, incremento de la delincuencia, prostitución, inseguridad, marginalidad, conflictos étnicos y xenofóbicos, contrastes entre pobreza y riqueza, la población es aprovechada en forma negativa o de servidumbre de las grandes empresas turísticas o de poderosos dueños de las tierras.
Político	Se forman nuevos grupos de poder. Genera desarrollo social y económico a partir de políticas públicas.	Modificaciones de las estructuras tradicionales de los grupos de poder. Los nuevos propietarios de tierras y de grandes empresas turísticas inciden en la forma de organizarse y ejercer el poder en la región.
Ambiental	Divulgación del conocimiento de especies de flora, fauna y de otros atractivos naturales locales. Implementación de estrategias de turismo sustentable; adopción de políticas de conservación.	Pérdida de manglares y humedales, aglomeración de edificaciones, alteración de ecosistemas, contaminación, deforestación y sobreuso del suelo, entre otros.
Espacial	Creador de espacios e infraestructura	Modifica las estructuras tradicionales, genera grandes concentraciones por migraciones rurales a centros urbanos, promoviendo la construcción de ciudades poco planificadas, creando caos y desorden.

Fuente: Elaboración propia a partir de Castro (2009) y Filho et al., (2014)

Ahora bien, es necesario destacar el diseño de estrategias que se han elaborado para Venezuela, las cuales han definido el perfil del turista que visita esta zona, producto del plan de marketing elaborado por el Ministerio del Poder Popular para el Turismo (MINTUR) en el año 2006 y el cual sirve de base para la captación de inversiones. Entre las principales características del perfil turístico de los visitantes en Venezuela se tiene que buscan los segmentos de aventura, sol y playa; recientemente iniciándose el aprovechamiento del turismo de negocios. Los centros de atracción turística en el país son los estados Miranda, Nueva Esparta, Bolívar, Anzoátegui, Falcón y Mérida; el motivo de la visita es frecuentar amigos y familiares, seguidos del ocio y recreación y finalmente por negocios; el promedio de gastos por noche es de 73 dólares por turismo internacional con un promedio de estadía de 19 noches (CONAPRI, 2011).

Así mismo, estas estrategias han permitido el despliegue de los turistas por todo el territorio venezolano, buscando la reflexión de los rectores locales en materia turística, ya que estos deben diseñar, además de las estrategias de marketing que según sus atractivos y características particulares ofrecerán al visitante, políticas públicas que fomenten el desarrollo del turismo local. Cabe destacar que en el estado Falcón de la República Bolivariana de Venezuela y específicamente en los municipios que integran la Península de Paraguaná de dicho estado, por existir una Corporación que se encarga del fomento de la inversión turística en esa zona (CORPOTULIPA), se ha diseñado el plan de mercadeo para la captación de nuevos segmentos, tanto de inversionistas como de visitantes para los tres municipios de la Península de Paraguaná y esto ha iniciado el crecimiento constante de la afluencia de turistas en esas zonas, más que en otros municipios del estado Falcón.

2. LA PENÍNSULA DE PARAGUANÁ Y SU EMERGENTE DESARROLLO TURÍSTICO

Este estudio se centra en la Península de Paraguaná, la cual tiene una superficie de 2.492 kilómetros cuadrados, 270 kilómetros de costas marinas y una población de 76.000 habitantes aproximadamente, está ubicada al norte del estado Falcón en Venezuela y tiene como principales poblaciones a Punto Fijo, Los Taques, Pueblo Nuevo, Santa Ana, Moruy, Buena Vista, Adicora y Villa Marina. Dentro de las actividades económicas que desarrolla esta la comercial, pesca, turismo y refinación petrolera. Según la Corporación Falconiana de Turismo (CORFALTUR), en su guía turística del Estado Falcón (2009), la Península de Paraguaná tiene inventariado 78 atractivos turísticos culturales y 29 naturales.

La Península comprende a los municipios Carirubana, Falcón y Los Taques; en la figura 1, se puede observar la ubicación geográfica de la península de Paraguaná en Venezuela:

Figura 1. Ubicación de la Península de Paraguaná, en Venezuela.



Fuente: Elaboración propia (2014).

Dice la historia, que a partir de 1924, con la llegada de la industria petrolera, Paraguaná es habitada por gente de todas las latitudes quienes se asientan en la zona que hoy es conocida como Punto Fijo, allí se levanta la ciudad moderna en contraste con pueblos antiguos, escenarios llenos de leyendas de épocas pasadas que marcaron hechos esenciales en la historia de Venezuela. El 14 de agosto de 1998, Paraguaná es decretada Zona Libre para la Inversión Turística y junto al Centro Refinador Paraguaná, el más grande del mundo, se convierte en un eje de importante desarrollo económico relacionado con el turismo para la zona.

Cabe señalar que para la Península de Paraguaná, se han diseñado propuestas de desarrollo, destacándose la planteada por la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental (FUDECO), la cual sugiere un modelo de proyección turística singular que asocia desarrollo económico y social a partir de líneas de actuación estratégicas a corto, mediano y largo plazo. Esta oferta aprovecha las ventajas competitivas de Paraguaná con respecto a las islas de Aruba, Curazao, Bonaire y Margarita para hacer de la propuesta un negocio representativo de bienestar social. Igualmente, se pretende destacar el atractivo particular del área, con énfasis en la interrelación entre patrimonio natural, cultural y servicios turísticos y las referencias de las islas ya mencionadas. Los objetivos que plantea la propuesta son: establecer una redefinición del modelo de desarrollo

preliminar a partir de productos turísticos sustentados por el estudio de mercado y la caracterización de Paraguaná, en la búsqueda de la complementación y el ganar-ganar con ofertas cercanas similares.

El punto de partida para la planificación del modelo fueron las normas, regulaciones y planes vigentes que rigen el territorio de Paraguaná a la fecha, en especial la Declaratoria de Utilidad Pública e Interés Turístico-Recreacional en 1974, las Normas de Ordenamiento del Territorio de Paraguaná de 1990, el Plan de Ordenamiento Urbano del Área Metropolitana de Punto Fijo-Los Taques de 1990, las declaratorias de áreas protegidas en la península de 1994 y la Ley de Costas del año 2004, entre otras. En consecuencia se diseñaron ocho (8) productos turísticos, como se aprecian en la figura 2 que se presenta a continuación:

Figura 2. Modelo de Desarrollo de la Península de Paraguaná



Fuente: Fudeco (1998).

La propuesta incluye como productos: Playas del Oeste, Bahías del Norte, Playas del Este, Ecocircuito, Media Luna de Pueblos y Hatos, Balcón del Caribe, Punto Fijo de Negocios y Guaranao de Cruceros. Cada uno tiene un mercado objetivo definido y pretenden captar las tendencias internacionales y nacionales de los viajes; han sido concebidos en respuesta a las potencialidades generales de desarrollo del área, condiciones de los atractivos y calidad de los accesos a los mismos en la actualidad. Este modelo ha generado la confianza en los inversionistas, quienes se aseguran del crecimiento y auge económico que se le avecina a la Península de Paraguaná, y más aún con la reciente aprobación del Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso de la Zona de Utilidad Pública y de Interés Turístico Recreacional de la Península de Paraguaná, el pasado mes de mayo de 2014, en el cual se definen los lineamientos para la ordenación espacial, usos, variables de desarrollo, servicios públicos y regulaciones de las actividades a desarrollarse en esta zona de interés turístico.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Esta investigación fue de corte cualitativo, ya que como señala Cassanego y Simoni (2010), este tipo de estudio se utiliza para describir una situación circunscrita (investigación descriptiva), o para explorar determinadas cuestiones (investigación exploratoria) que difícilmente pudieran adoptarse al recurrir a métodos cuantitativos. En tal sentido, la presente investigación, describe las políticas públicas que se han diseñado con el objeto de generar el desarrollo turístico sustentable de la zona objeto de estudio. Así mismo, es exploratoria; porque

hasta el momento de la redacción de este artículo, no se evidencia la existencia de estudios que hayan abordado esta temática en la Península de Paraguaná, Venezuela. El trabajo de campo fue realizado a lo largo de cuatro años (2010-2013, haciendo algunas referencias hasta mayo del 2014) y básicamente consistió en revisiones bibliográficas, análisis de documentos referidos a las normativas y legislaciones vigentes relacionadas a la actividad turística, además de la realización de diversas entrevistas expertos en el área y a los funcionarios representantes sociales encargados del tema turístico en la zona objeto de investigación. Todo ello permitió consolidar ideas acerca de las políticas públicas que rigen el turismo en la Península de Paraguaná en Venezuela.

Con base a lo anterior, se deja claro que el análisis de la presente investigación fue de carácter transversal con un diseño de investigación no experimental e involucrando aspectos descriptivos. La evaluación se presenta a través del análisis de la situación actual del turismo en un destino emergente como lo es la península de Paraguaná en Venezuela. Las fuentes de información fueron secundarias y se basó en el análisis de contenido de las normas, leyes y políticas públicas que han sido diseñadas en función de fortalecer el desarrollo turístico del destino señalado, como el régimen legal establecido para la zona libre de inversión turística en la Península de Paraguaná, Venezuela (1998) y otras fuentes institucionales, que de una u otra forma han recogido el devenir del crecimiento de la actividad turística en la península de Paraguaná, Venezuela.

El tratamiento dado a la información obtenida requirió del análisis muestral de documentos (análisis de contenido, no estadístico) referidos a las leyes de la Zona

Libre para la Inversión Turística de Paraguaná (1998), la ley orgánica del Turismo en todas sus modificaciones, la Ley de Crédito Turístico (2009), por ser legislaciones motoras de la inversión turística, aunadas a otras normativas, decretos regionales y locales, que han impulsado la actividad turística en la zona objeto de estudio; por sus atractivas condiciones, tanto en tasas de interés preferenciales como de condiciones fiscales especiales, las cuales se traducen en rebajas del impuesto sobre la renta y exención del pago de ciertos tributos, como son los casos del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y las tasas aduanales por la importación a través de Paraguaná.

Por otra parte, también se abordaron estadísticas turísticas referidas a la afluencia de visitantes e inventario de proyectos de inversión en el sector tanto a nivel nacional como local para argumentar el auge que ha tenido este sector económico y perspectivas de crecimiento del mismo a propósito de las proyecciones de la demanda turística. Esta búsqueda se efectuó en los organismos oficiales con competencia en materia turística para luego hacer una selección de la información suministrada a objeto de analizar la demanda y oferta turística del destino emergente en estudio.

4. DESARROLLO Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

4.1. INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA DEMANDA Y OFERTA DEL CRECIENTE MERCADO TURÍSTICO VENEZOLANO

4.1.1. DEMANDA TURÍSTICA

El proceso de cambio en las políticas gubernamentales del país, el cual se fundamenta en la participación de la colectividad en la planificación y diseño de tareas organizativas, en procesos de producción y de recreación, para satisfacer necesidades del venezolano, ha impulsado el turismo como fuente económica valedera en el país. Así mismo, la creación del Ministerio del Poder Popular para el Turismo (MINTUR), ha tenido como propósito del gobierno nacional, dos grandes directrices, una de ellas es la promoción de la industria turística nacional bajo conceptos de rentabilidad y competitividad; la otra es desarrollar un modelo de producción social alternativo, a través del turismo endógeno.

A propósito del cumplimiento de estas metas por parte del MINTUR, desde el año 2005 se ha venido incrementando la demanda turística, a pesar de algunas bajas que se mostraron en los años 2008 y 2009; sin embargo, la actividad turística se ubica en el tercer lugar de las fuentes de generación de recursos del país, luego de la actividad petrolera y del cobro de

tributos; la participación del turismo en la economía del país se ha venido incrementando desde el año 2001, alcanzando una variación porcentual del 3,9% en el año 2013, con respecto al año anterior. Esta afirmación se complementa con la información suministrada en el informe estadístico de MINTUR para el 2013, en el cual señalan que en ese año sobrepasaron los un millón ochenta 1.080.000 visitantes internacionales, a pesar de la baja presentada por la crisis económica mundial, lo que representa un incremento del 1,72% en comparación con el 2012 y un aumento del 72,7% con respecto al 2011, esto significa que el país sigue siendo demandado por alemanes, norteamericanos, españoles, canadienses, italianos, franceses, colombianos, argentinos, brasileños y peruanos, entre otros; movidos por las riquezas naturales y diversidad cultural del país.

Asimismo, el tráfico doméstico o movilización interna, aumentó en el 2013, un 24,32% en comparación con el año 2012, luego de venir en crecimiento moderado en los últimos años, lo que se traduce en 21.526.487 personas movilizadas, generando un crecimiento en los últimos años del ingreso turístico. Por su parte, el secretario de la Organización Mundial del Turismo (OMT), Taleb Rifai, señaló que el turismo mundial presentó una disminución global en el año 2009 como nunca antes en la historia del turismo se había ocurrido, teniendo que lidiar cuestiones como la crisis económica mundial, cambios climáticos y epidemias; señaló que la mayor disminución se dio en las economías del Medio Oriente y de América en un promedio del -7.5%; sin embargo, el crecimiento de la economía y en el turismo se está viendo más afianzado en los mercados emergentes en los cuales se ubica Venezuela. En el cuadro 2 se detallan las cifras de la movilización de turistas en Venezuela, tanto internacionales como nacionales:

Cuadro 2. Movilización de Turistas (2010-2013)

CATEGORÍA	Año 2010	Año 2011	Año 2012	Año 2013
Receptivo (Movilización de Turistas Internacionales)	535.270	625.224	1.061.020	1.084.776
Interno (Movilización Interna de Turistas)	17.023.482	18.720.127	17.314.962	21.526.487
Totales	17.558.752	19.345.351	18.375.982	22.611.263

Fuente: Elaboración propia a partir de la Oficina de Estadísticas Turísticas de MINTUR (2014).

4.1.2. OFERTA TURÍSTICA

Venezuela es una invitación abierta para la variedad y espectacularidad de sus paisajes y regiones, la calidez y simpatía de su gente, aunado a un sinnúmero de oportunidades de inversión en materia turística. El inmenso potencial nacional de inversión turística puede resumirse en apenas algunos de los múltiples recursos con que cuenta el país en esta área:

- Más de 3.500 kilómetros de costa, de los cuales 1.700 son de playa arenosa y coralinas.
- 72 islas, islotes y cayos de belleza inigualable
- 3 Cordilleras: Los Andes, del Caribe Central y del Caribe Oriental, de las cuales la primera con una elevación de 5.000 metros de altura y posee el teleférico más alto y largo del mundo en la ciudad de Mérida.
- Hay 430.000 kilómetros cuadrados de selva, cuyos principales atractivos son la imponente vegetación y las especies únicas de flora y fauna y milenarias culturas indígenas. En estas zonas se puede observar el salto de agua más alto del mundo (el Salto Ángel) con 979 metros.
- 300.000 kilómetros cuadrados de llanura. Toda esta región está habitada por gran variedad de fauna, en la cual algunas especies se encuentran en peligro de extinción como caimanes, perro de agua, tortugas, jaguares, entre otras.
- 39 parques nacionales y 41 monumentos naturales.
- En infraestructura aérea se cuenta con más de 60 aeropuertos, 11 de ellos internacionales; en el ámbito terrestre existen 24.720 kilómetros de vías pavimentadas que corresponden a la red de carreteras y autopistas. Marítimamente operan 2 líneas de ferris que funcionan en los estados Vargas, Sucre, Anzoátegui y Nueva Esparta.

Igualmente, se encuentran en el Registro Turístico Nacional (RTN), según las estadísticas del MINTUR (2009), nueve mil seiscientos sesenta y ocho (9.668) prestadores de servicios turísticos de los cuales el mayor número de establecimientos corresponden a los servicios de alojamiento, agencias de viaje y conductores turísticos y los menores porcentajes los presentan las empresas de información y propaganda turística, así como representantes de transporte marítimo y empresas de parques temáticos. Ante esta realidad, el Consejo Nacional de Promoción de Inversiones de Venezuela (CONAPRI, 2011), ha identificado algunos nichos que representan oportunidades de inversión, como son: construcción de infraestructura hotelera (la actual no cubre la demanda vigente) en especial para el segmento de recreación y negocios; servicios turísticos (especialmente los de promoción, turismo náutico y parques temáticos); construcción de centros de convención y todos

los servicios vinculados (transporte ejecutivo, traductores, audiovisuales, internet, protocolo, entre otros); proyectos turísticos sustentables y ecoturismo. En tal sentido, sobre estos rubros, se han centrado las políticas de incentivo para la inversión en infraestructura y servicios turísticos.

4.2. POLÍTICAS PÚBLICAS PROPICIAS PARA LA INVERSIÓN EN SERVICIOS TURÍSTICOS, EN LOS ÚLTIMOS TIEMPOS

El gobierno nacional, ha demostrado su interés en el desarrollo de la actividad turística y manifestación de ello fue la publicación de la Ley Orgánica de Turismo (2005), donde se resuelve que las entidades financieras tanto públicas como privadas, deben destinar el 2,5% de su cartera de crédito bruta para apoyar al sector turismo. Esta decisión gubernamental es ratificada en la reforma de la Ley, realizada en el año 2008 y posteriormente en el año 2012. La estrategia permitirá la promoción de la actividad turística venezolana, a través de una política crediticia destinada a incentivar y estimular la inversión de capitales públicos y privados. Posteriormente, en el año 2009 se promulga la Ley de Crédito para el Sector Turismo que viene a reforzar las condiciones para el otorgamiento de financiamiento al sector, en función de beneficiar a mayor número de emprendedores de servicios turísticos, brindándoles seguridad jurídica sobre el proceso de otorgamiento y las condiciones que rigen tal proceso.

En relación a las mencionadas normativas legales, el financiamiento está dirigido a satisfacer los requerimientos de los prestadores de servicios turísticos, con proyectos referidos a la construcción, ampliación, remodelación, dotación y equipamiento de establecimientos de alojamiento turístico (hoteles, hoteles residencia, posadas, hatos, fincas, haciendas y campamentos de turismo). Así como a los establecimientos destinados a la prestación de servicios recreacionales (balnearios, paradores turísticos, parques temáticos). De igual manera, se accede a este financiamiento para la adquisición, reparación, dotación y equipamiento de transporte turístico; actividades para la promoción, comercialización, mercadeo y desarrollo de productos turísticos culturales; tareas que se efectúen en las agencias de viaje y de turismo, relacionadas con planes de negocios para la comercialización y mercadeo del producto turístico nacional; las actividades gastronómicas o similares que por sus características de calidad y servicios, presten los establecimientos que formen parte de la oferta turística local, regional o nacional.

Cabe considerar, que con respecto a la diferenciación de los tipos de financiamientos a otorgar por las entidades crediticias, de acuerdo a la atribución conferida en el numeral 4 del artículo 8 y en el artículo 65 de la anterior Ley Orgánica de Turismo; dichos créditos están en concordancia con lo establecido en el artículo 310 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela,

en el cual se clasificaron las actividades turísticas en los grupos "A" y "B". En el grupo "A" se ubicaban todas las ampliaciones, construcciones, remodelaciones, dotación y equipamiento de establecimientos de alojamiento turísticos que se encuentren en zonas declaradas de interés turístico o Núcleos de Desarrollo Endógeno Turístico (NUDETUR), para este grupo, el Banco Central de Venezuela (BCV) fijó una tasa de interés activa máxima del 11,52%, al inicio de esta política de financiación. En el grupo "B" se ubicaban el resto de los proyectos de construcción de establecimientos turísticos, dotación, equipamiento de transporte turístico y demás actividades recreativas, consideradas importantes para el desarrollo del turismo pero que no se encuentran ubicadas en Núcleos de Desarrollo Endógenos Turísticos, la tasa máxima de interés activa para estos proyectos, en el periodo de inicio de la Ley del 2005 fue de 12,96%.

Ahora bien, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Turismo del año 2008 (artículos 3 y 4) y la Ley de Crédito al Sector Turismo (artículos 76) respectivamente, señalan las condiciones que se deben ofrecer a los beneficiarios que opten por un crédito turístico; además de indicarle a las entidades crediticias y bancarias comerciales y universales, los requisitos para cumplir con sus obligaciones según el instrumento legal en análisis. En tal sentido, la cartera de crédito de los bancos comerciales y universales destinados al sector turístico está comprendido entre el 2,5% como mínimo y el 7% como máximo de la cartera total de créditos. Sin embargo, cuando se trata de los demás Entes Financieros, establece el porcentaje mínimo para destinar a créditos turísticos pero no señala el máximo y además de ello, el 75% como mínimo de la cartera otorgada, será para los pequeños (microempresarios) prestadores de servicio turístico o para aquellos que se inicien en el negocio turístico o que su ingreso anual en el periodo anterior sea igual o menor a 5.000 unidades tributarias (equivalentes a Bs. 635.000 o \$ 57.700, aproximadamente). Las condiciones que se ofrecen a los solicitantes es de periodos de gracia entre 1 a 3 años; pagaderos en cuotas fijas desde 5 a 15 años y la distribución global de la cartera de crédito se hará en proporción del 40% para el segmento A, 35% al segmento B y el 25% al C.

Cabe señalar, que en fecha 11 de junio de 2014, se publica en gaceta oficial de la nación, la tasa activa de créditos turísticos en 9,84% y para los grupos especiales se reduce en 3 puntos, es decir en 6,84% para zonas de interés turístico como el destino emergente de la península de Paraguaná en Venezuela; para acceder a estos financiamientos el órgano rector en materia turística ha establecido ciertas condiciones como estar registrados ante el Ministerio del Poder Popular para el Turismo, invertir parte de sus ganancias en la comunidad, participar en los programas de desarrollo social, contribuir con proyectos de gestión sostenible o atender a turistas extranjeros con al menos el 40% de su capacidad instalada.

Además de los incentivos crediticios, otras legislaciones tanto nacionales como locales, por ejemplo la Ley de Impuestos sobre la Renta, prevén rebajas por inversiones en el sector turístico; sin dejar de apuntar las normativas que rigen algunos territorios con regímenes especiales, como el caso de la Península de Paraguaná, ubicada en el estado Falcón. Por otra parte, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Turismo, indican los deberes de los prestadores de servicios turísticos, entre los cuales destacan el inscribirse en el Registro Turístico Nacional, la promoción institucional del turismo y de los valores nacionales, la identidad, las manifestaciones históricas-culturales y folklóricas del país, sin alterar o falsear el idioma y cumplir con lo ofrecido en la publicidad o promoción de los servicios turísticos, entre otras. Asimismo, la ley contempla que los prestadores de servicios turísticos deberán cancelar una contribución del 1% de las facturas pagadas por los consumidores a objeto de participar y beneficiarse de los planes de promoción turística y desarrollo del recurso humano. El no cumplimiento de los deberes normados a los prestadores de servicio turístico acarrea sanciones previstas en la referida Ley.

Igualmente, para el otorgamiento de los créditos a que se refiere el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Turismo y la Ley de Crédito para el sector Turismo, los Entes financieros, bancos comerciales y universales, además del cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras, exigen a los interesados una serie de recaudos que se encuentran disponibles en la página web de MINTUR (<http://www.mintur.gov.ve>). Según las estadísticas turísticas señaladas por la Dirección General de Proyectos Turísticos del MINTUR el estado Falcón, donde se encuentra la península, ocupó el segundo lugar de aprobaciones en proyectos turísticos, luego de Nueva Esparta.

Es conveniente subrayar que estos atractivos créditos no podrán ser accesibles si los operadores turísticos no están inscritos en el Registro Turístico Nacional (RTN) ni recaudan la contribución del 1%, la cual forma parte de los ingresos para el funcionamiento del Instituto Nacional de Turismo (INATUR), según lo señala la Ley Orgánica de Turismo. Sin embargo, a pesar de estar inscritos en el RTN sólo el 30% de los operadores turísticos, la recaudación del 1%; de este tributo se ha logrado incrementar en los últimos años, alcanzando en el 2013 un 84% más que el año anterior; esto producto de los constantes operativos "RTN al día" para incluir a los operadores no registrados a la fecha, sensibilizándolos al cumplimiento de lo acordado en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Turismo y señalándoles las sanciones que tiene previsto el decreto por incumplimiento del pago y enteramiento oportuno de la contribución. De lograrse superar estas cifras, el turismo se convertiría definitivamente en la tercera fuente de ingresos para el país.

4.3. GOBIERNOS LOCALES QUE INTEGRAN LA PENÍNSULA DE PARAGUANÁ Y SUS ACTUACIONES EN MATERIA TURÍSTICA

Los gobiernos locales o municipales cumplen un papel fundamental en el desarrollo de una nación, ya que son ellos los que diseñan los planes y políticas en materia económica y por consiguiente en el aspecto turístico. En consecuencia, la Organización Mundial del Turismo (OMT) en su guía de planificación local del año 1999, orienta a los gobernantes a encauzar y gestionar las potencialidades turísticas de los destinos municipales que gerencian y deben conducir hacia la "excelencia turística", la cual emplaza a la valoración de aspectos ambientales, autenticidad cultural, calidad del producto y de los servicios turísticos.

Es por ello, que entre los principales objetivos de la intervención local, están el incentivar las inversiones turísticas que beneficien de forma directa e indirecta a la comunidad, velar por el desarrollo armónico de las actividades turísticas y recreacionales amparados por la base legal municipal, implementar mecanismos que involucren a la comunidad y a instituciones públicas y privadas en el desenvolvimiento de la actividad turística con la finalidad de lograr un desarrollo integral, difundir y promocionar al municipio como destino turístico, tanto a nivel nacional como internacional. Basta ver una serie de disposiciones legales para ejemplificar el compromiso que tienen los gobiernos locales en el desarrollo turístico de su jurisdicción, estas se expresan en los siguientes instrumentos jurídicos nacionales:

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), en su artículo 310 indica que el Estado dictará medidas que garanticen el desarrollo del turismo como una actividad económica sustentable y se encargará de velar por el crecimiento y fortalecimiento de este sector. Por su parte, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Turismo (2008 y ratificada en la reforma del 2012) destaca la responsabilidad que asumen los gobiernos municipales en el fortalecimiento del sector turístico; indica las actividades se desarrollarán, en el ámbito de sus competencias, apoyando al Ministerio del Poder Popular para el Turismo (MINTUR) en el ejercicio de sus atribuciones en materia turística, bajo los principios de colaboración, coordinación e información institucional y trabajo con la comunidad organizada, consejos comunales y demás formas de participación comunitaria en la elaboración de los proyectos turísticos, entre otras facultades. Asimismo, los municipios forman parte del sistema turístico nacional como se desprende de la ya mencionada ley.

De igual manera, especial atención merece el capítulo donde expresamente indica que las actividades de los gobernantes municipales deben realizar en materia turística: elaborar, actualizar y difundir el inventario de atractivos turísticos, prestadores de servicios turísticos y el catálogo turístico municipal; fomentar e integrar la actividad turística en sus planes de desarrollo local; formular proyectos turísticos en concordancia con los

lineamientos emitidos por MINTUR; desarrollar planes de ordenación territorial de los municipios; elaborar y mantener estadísticas de la oferta y la demanda turística; garantizar la seguridad personal y de los bienes propiedad de turistas; incentivar y promover las actividades dirigidas al desarrollo del turismo y recreación de las comunidades; mantener actualizado y en buen estado los sistemas de señalización de los sitios de interés turístico, histórico, cultural y natural; propiciar la creación de fondos municipales de financiamiento de proyectos y desarrollos turísticos; crear centros de información y asesoramiento en materia turística (orientación geográfica, derechos del consumidor, precios referenciales, teléfonos de emergencia, recepción de quejas y reclamos, entre otras).

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005), señala en sus artículos 56, 60, 112 y 253, entre otros, la obligación que se le asigna a los gobiernos locales de crear planes y promocionar su desarrollo económico, en el cual se ubica el sector turismo, para el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes garantizando la participación protagónica de la comunidad. En este sentido, conviene destacar lo expresado en la ponencia de Reyes (2006) sobre algunos de los resultados de su investigación referida a la intervención, en materia turística, de los gobiernos municipales que conforman a la Península de Paraguaná (Carirubana, Los Taques y Falcón):

- Los tres municipios cuentan con oficinas que dirigen la actividad turística, pero cabe destacar que en Carirubana está diseñada bajo la figura organizativa de jefatura, mientras que en los otros dos municipios estas dependencias son institutos descentralizados de la administración municipal. Asimismo se señala, que todas las alcaldías integran dentro de sus planes de desarrollo las actividades turísticas, se han levantado los inventarios de atractivos turísticos coordinados por la Corporación Falconiana de Turismo (CORFALTUR), pero no se llevan registros estadísticos municipales de la oferta y la demanda turísticas; no se han diseñado indicadores turísticos ni se han estudiado el fomento de nuevos atractivos turísticos. Sin embargo, se efectúan actividades para sensibilizar a las comunidades sobre el rescate de tradiciones y culturas propias de cada municipio.
- En relación a la promoción turística de los municipios: los gobiernos locales sujetos a estudio consideran de interés público para sus respectivos municipios el desarrollo de una política de promoción, sin embargo no poseen estrategias de comercialización, ni slogan e imagen corporativa turística. Igualmente, no han efectuado proyectos conjuntos con municipios cercanos.

- Respecto al financiamiento de la actividad turística: los gobiernos locales cuentan con escasos recursos para el desarrollo de políticas de financiamiento de proyectos en el área turística, sólo brindan oportunidades de incentivos fiscales para aquellos empresarios que inviertan en desarrollos turísticos dentro de la jurisdicción del municipio respectivo.

Aquí cabe destacar el caso de la Ordenanza de Incentivos para la Inversión del Municipio Los Taques, la cual señala en su artículo 4 a la actividad turística como una área estratégica y los incentivos están representados por exenciones, exoneraciones o rebajas del pago de impuestos municipales, contribuciones o tasas por tres (3) años, pudiéndose extender por otro periodo igual, es decir tres años más.

- Los otros municipios, Carirubana y Falcón, a pesar de no contar con ordenanzas que regulen específicamente estas exenciones como incentivos, en las regulaciones particulares por tipo de tributo se le otorga a los Alcaldes la potestad de solicitar la exención, exoneración o rebaja de alguno de ellos cuando considere que la nueva inversión así lo justifique; es por ello que el gobierno municipal de Carirubana ha implantado políticas de canje de impuestos por empleo, en algunos casos, para generar mayores fuentes de trabajo para sus habitantes, siguiendo los canales que dicten las mismas normas locales.
- En referencia a la infraestructura turística: los gobiernos locales que integran la Península de Paraguaná hacen sus mejores esfuerzos por garantizar los servicios complementarios al turismo, como son la seguridad, salud, accesibilidad e información, estos servicios son reforzados en las temporadas de mayor afluencia de turistas. En la evaluación realizada por Reyes (2006) de este aspecto relacionado a la infraestructura, se destaca la insuficiencia en el sistema de señalización en los sitios de interés turístico de los tres municipios Paraguaneros.
- La calidad en el servicio turístico: se emplea una política de charlas dirigidas a los diferentes prestadores de servicios (posadas, vendedores ambulantes, artesanos, transporte, guías, entre otros), adicionalmente se han orientado acciones en función de mejorar la calidad del servicio, estas no se han concebido en un plan específico a nivel municipal, por cuanto es competencia directa del Fondo de Capacitación Turística de MINTUR. Asimismo, no se efectúan encuestas de satisfacción de los turistas, ni se han realizado estudios que determinen el posicionamiento del municipio con respecto a otros competidores.

4.4. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA INVERSIÓN TURÍSTICA EN PARAGUANÁ EN PRO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

En el año 1998, se crea la Corporación para el Fomento de la Inversión Turística de Paraguaná (CORPOTULIPA), como un aliado para el inversionista turístico en la Península; siendo un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Finanzas, encargado de velar por el cumplimiento de la Ley de Zona Libre y poner en marcha planes, programas y proyectos, dirigidos a impulsar el desarrollo de la Península de Paraguaná. La Misión de esta corporación es promover la inversión turística y comercial en Paraguaná en acción conjunta con los entes gubernamentales, sociedad civil, instituciones y entes públicos autónomos y privados, a través de planes que permitan alcanzar un desarrollo coherente y sustentable para satisfacer las expectativas del inversionista, del turista y elevar la calidad de vida de la población local.

Asimismo, la Visión de la Corporación es la de ser una organización que logre convertir a Paraguaná en un "Paraíso Caribeño Excitante", de alta competitividad turística internacional, con elevada pertinencia regional y nacional que salvaguarde las riquezas y la autenticidad del patrimonio cultural, natural y productivo, generando desarrollo socioeconómico amparado en las ventajas comparativas y competitivas de la región (www.corpotulipa.gov.ve). Dentro de los beneficios directos que trae al empresario o prestador de servicios turísticos el inscribirse en CORPOTULIPA, esta: la Eliminación de Aranceles de Importación, Exención del Impuesto al Valor Agregado (IVA.), la Eliminación de Impuestos a la importación de bienes necesarios para la prestación de servicios turísticos o comerciales conexos al turismo (Art. 16) y la exención del 100% del Impuesto Sobre la Renta por 10 años para nuevas inversiones en infraestructura.

Por otra parte, dentro de los beneficios indirectos de certificarse están: las acciones en conjunto que realiza dicho ente para la simplificación de trámites municipales y en algunos casos exoneraciones de impuestos locales, certificación y registro. Orientación y asistencia legal gratuita en materia de certificación y registro. Programas de Promoción y Mercadeo destinados a garantizar flujo de turistas, consumidores y compradores. Procurar la Asistencia técnica en materia de infraestructura y construcción comercial y hotelera. Asimismo, CORPOTULIPA facilita los nexos comerciales e institucionales con los niveles de gobierno local, regional y nacional, fungiendo como intermediador y coordinador de acciones conjuntas entre el sector privado y público.

Ahora bien, con el fin de obtener los beneficios antes señalados, los empresarios que realicen actividades de servicios turísticos y comerciales conexos al turismo y estén ubicados en la Península de Paraguaná, tendrán que inscribirse en la Corporación para lograr la certificación correspondiente cumpliendo con los requisitos establecidos; entre ellos el apoyo a los proyectos socio comunitarios

ejecutados desde y para las comunidades con el objeto de alcanzar el desarrollo sustentable de la Península de Paraguaná a través de la responsabilidad social de las empresas certificadas en el régimen de zona libre.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Los destinos emergentes, como el que se analizó en este estudio (Península de Paraguaná en Venezuela), que surgen de una actividad no planificada, generalmente presentan inconvenientes para propiciar su desarrollo, en este caso se crea una Ley para el fomento de la inversión turística para esa zona, pero la cual se centra solo en el crecimiento de la parte comercial, la cual es conexas al turismo y los servicios turísticos se fueron generando en la medida que el sector comercial crecía sin políticas ni normativas para brindar un servicio de calidad, que finalmente haga que el turista vuelva y recomiende el destino.

Si bien es cierto que en los últimos quince años se han aprobado una serie de normativas legales e incentivos que van en función de propiciar el desarrollo turístico de la Península de Paraguaná, como destino turístico emergente, también es cierto que no se ha logrado tal desarrollo, puesto que solo se pueden definir como elementos que han propiciado el crecimiento de la demanda y oferta de servicios. Entre las tantas reflexiones que se pueden atribuir a la anterior afirmación, se encuentra la falta de coordinación de todas las instituciones o entes involucrados para el efectivo y oportuno trámite administrativo de ciertos aspectos que crean demoras a los beneficiarios de documentaciones o requisitos previos para acceder a créditos financieros con las atractivas tasas para inversión turística que están fijadas para tal fin.

Otra de las razones que hacen imposible el acceder a los beneficios, es la gran burocracia a la cual hay que trajinar para poder llegar a quien en definitiva toma la decisión, en este asunto se pueden tardar meses los documentos procesándose que muchas veces cuando llegan a la última aprobación, ya se encuentran vencidos, en estos casos se hace necesario aplicar la normativa de reducción de gestiones o pasos administrativos para hacer más corta y efectiva la respuesta al inversionista, ya que todo este trámite genera costos en dinero y tiempo, que en ocasiones no puede cubrir el interesado y termina no gestionando la permisología, decidiendo realizar la actividad turística de manera ilegal o simplemente abandona la idea de invertir. Es imprescindible que las decisiones sean tomadas a niveles más locales para evitar demoras en dirigirse hacia otras ciudades, a pesar de que los organismos oficiales tienen dependencias auxiliares en las provincias.

En resumen, se debe propiciar un mayor acercamiento entre los entes gubernamentales con competencia en turismo y crear asociaciones en los cuales

puedan agremiarse los prestadores de servicio para tener una mayor proximidad a los beneficios e incentivos que las regulaciones venezolanas han diseñado para la inversión turística en la zona y de esta manera contribuir con el fortalecimiento de este destino emergente como lo es la Península de Paraguaná.

REFERENCIAS

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Ley de Zona Libre para el Fomento de la Inversión Turística y Comercial de la Península de Paraguaná. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 36.517, Agosto 14, 1998.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5.453, Marzo 24, 2000.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. *Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental de Venezuela FUDECO*. Disponible en: <http://www.fudeco.gob.ve/mision.php> [Consulta: 2011, Febrero 20].

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Ley para la Promoción y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 37.583, Diciembre 03, 2002.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Ley Orgánica del Poder Público Municipal. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 38.204, Junio 08, 2005.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Ley de Crédito para el Sector Turismo. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 39.251, Agosto 27, 2009.

BANCO CENTRAL DE VENEZUELA. Tasas de interés turísticas. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 40.431, Junio 11, 2014.

CASSANEGO, P. Y SIMONI, N. Comportamiento Estratégico del Sector de Servicios de Alojamiento en la Industria del Turismo. Análisis de la conurbación Fronteira da Paz. *Revista Estudios y Perspectivas en Turismo*, volumen 19. pp.. 1011-1036. Buenos Aires, Argentina.

CASTRO, U. *Estructuras regionales emergentes y desarrollo turístico sustentable: La región costa sur*

- de Nayarit, México. Tesis doctoral en Ciencias para el desarrollo sustentable de la Universidad de Guadalajara, México, 2009.
- CONSEJO NACIONAL DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES, CONAPRI. *Invierta en Venezuela* [Página web en línea]. Disponible: <http://www.conapri.org>. [Consulta: 2011, marzo 11].
- CORPORACIÓN FALCONIANA DE TURISMO - CORFALTUR. *Guía Turística de Falcón*. Falcón, Venezuela, 2009.
- CORPOTULIPA. *Estadísticas de afluencia turística y Ocupación en la Península de Paraguaná*. Falcón, Venezuela, 2011.
- CORPORACIÓN PARA EL FOMENTO DE LA INVERSIÓN TURÍSTICA DE LA PENÍNSULA DE PARAGUANÁ. *Dossier de Estadísticas de Afluencias de turistas de la Península de Paraguaná* República Bolivariana de Venezuela, 2012.
- DIECKOW, LILIANA. *Turismo. Un abordaje micro y macro económico* [Página web en línea]. Disponible: <http://www.eumed.net>. [Consulta: 2011, Marzo 12].
- ESTADÍSTICAS DEL TURISMO EN PARAGUANÁ [Página web en línea]. Disponible: <http://www.corpotulipa.gob.ve> [Consulta: 2013, noviembre 23].
- FILHO, M.; PREVOT, R.; SEGRE, L. ¿Cuál es el papel del turismo en el desarrollo local?. Un análisis crítico del clúster turístico de Santa Teresa- RJ, Brasil. Publicado en la *Revista Estudios y perspectivas del Turismo*. Vol. 19. pp. 812-834, 2010.
- FRANGIALLI, F. Secretario General de la OMT. Conferencia situación del turismo en el mundo y en la América. *Fitcar, Caracas octubre 2005. Seminario internacional*. El turismo como vehículo para el desarrollo endógeno.
- FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA REGIÓN CENTRO OCCIDENTAL - FUDECO. *El gerente público*. República Bolivariana de Venezuela, 1998.
- MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA EL TURISMO. MINTUR. Informe de Gestión. Disponible: <http://www.mintur.gob.ve> [Consulta: 2006, Abril 14].
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO. OMT. *Agenda para Planificadores Locales: Turismo Sostenible y Gestión Municipal*. Edición para América latina y el Caribe. Madrid, España, 1999.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Turismo. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5.999, Abril 15, 2008.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Turismo, Caracas – Venezuela. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* No. 9.044 De Fecha 15 de Junio del 2012.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso de la Zona de Utilidad Pública y Reglamento de Uso de la Zona de Utilidad Pública y de Interés Turístico Recreacional de la Península de Paraguaná. Decreto 990. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 40.422, Mayo 29, 2014.
- REYES, G. *La intervención de los gobiernos locales en materia turística. Estudio Empírico: Municipios Carirubana, Falcón y Los Taques*. Ponencia presentada en la VI Jornada de Investigación y Postgrado del Núcleo LUZ Punto Fijo. Punto Fijo, mayo 2006.

Recebido em 18 de outubro de 2014.

Aprovado, em sua versão final, em 01 de novembro de 2014.

Artigo avaliado anonimamente por pares.

GESTÃO PÚBLICA DO TURISMO NO BRASIL: TEORIAS, METODOLOGIAS E APLICAÇÕES

Por Fabíola Cristina Costa de Carvalho

O planejamento e a gestão pode ser considerado um dos eixos de estudos mais importante no campo do turismo, pois não é possível o desenvolvimento sustentável de um destino turístico em um contexto desprovido de ações organizadas e coordenadas. Todavia no Brasil os estudos sobre o tema “Gestão Pública do Turismo” são embrionários. Uma das razões para isso é o fato de o processo de institucionalização do turismo na esfera pública nacional ser recente.

O livro *Gestão Pública do Turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações*, organizado pelos professores Thiago Duarte Pimentel, da Universidade Federal de Juiz de Fora, Magnus Luiz Emmendorfer, da Universidade Federal de Viçosa e Edegar Tomazzoni, da Universidade de São Paulo pretende contribuir para preencher esta lacuna nos estudos científicos do turismo. A obra publicada em 2014 pela EDUCS apresenta-se como uma referência que expressa a heterogeneidade de questões e contextualizações relacionadas à discussão sobre a gestão pública do turismo no Brasil, pois traça um detalhado panorama institucional e regional acerca do estado da arte das políticas públicas brasileiras de turismo no presente momento.

Ao longo dos vinte capítulos são dissecados conceitos-chave para o entendimento e a análise de políticas públicas de turismo, tais como a descentralização, regionalização, competitividade, arranjos institucionais e redes de atores, participação social, condicionantes de desenvolvimento turístico, sustentabilidade, entre outros. Ao refletir e propor conteúdos e encaminhamentos teóricos e empíricos tal obra interessa às diferentes organizações, aos investigadores, aos estudantes e aos profissionais que se interessam pelo tema *Gestão Pública do Turismo* (PIMENTEL, EMMENDOERFER, TOMAZZONI, 2014). As vinte partes que compõem esta obra estão divididas em três seções temáticas.

A primeira é composta por sete capítulos e tem como eixo central o tema “História e Teoria de Gestão Pública do Turismo no Brasil”. No primeiro capítulo argumenta-se que os impactos da política de turismo no país são insuficientemente conhecidos. Para suprir tal lacuna busca-se analisar o *policy making* da política pública de turismo sob a ótica organizacional a partir do seu processo de institucionalização. Como resultado são identificadas algumas características marcantes da trajetória do setor como parte da arena política, tais como a recorrente inconsistência institucional, a predominância do poder executivo na proposição das políticas, o gradual aumento em investimentos no setor associado ao discurso sobre sua capacidade transformadora, além da recente reconfiguração no perfil das políticas coligado à busca por um arranjo conforme o padrão internacional das políticas de turismo.

No segundo capítulo analisa-se a dimensão espacial das políticas públicas de turismo no país apoiando-se no entendimento do turismo como um fenômeno socioespacial. Investiga-se a razão dos descasos das políticas públicas em relação à complexidade do turismo e as consequências desse posicionamento para as propostas de desenvolvimento turístico nos últimos vinte anos. Ao estabelecer a espacialidade como um conceito central aponta-se para a necessidade de romper com o viés míope das políticas de turismo como sendo um aspecto singular ao ordenamento e o desenvolvimento do turismo no Brasil.

No capítulo três a base argumentativa recai sobre a noção de descontinuidade das ações públicas associada ao partidarismo, do ponto de vista político-administrativo, pois está subordinada a uma fidelidade às alianças que levam os partidos ao poder. Reflete-se acerca da relação do momento presente do turismo brasileiro frente aos modelos de países que são considerados destinos turísticos maduros, os quais condicionaram em alguma medida as decisões públicas sobre o setor no Brasil. Aponta-se que os direcionamentos atuais assinalam o conceito de turismo como uma atividade econômica, cujos benefícios são determinados pela visão industrial de volume de negócios, de geração de divisas e de exportação. Comparando-se este posicionamento com o modelo europeu de turismo de massa, particularmente o espanhol, identifica-se uma inclinação das políticas de turismo nacionais à massificação, pautada pela internacionalização. Como conclusão aponta-se que a tradição de descontinuidade política no sentido amplo repercute na ausência de uma política pública reguladora.

No capítulo quatro analisam-se os novos arranjos institucionais relacionados à política de turismo. Observa-se as relações sociais e de poder refletidas no processo de implementação das políticas de turismo a partir dos espaços de participação do Estado da Paraíba. Argumenta-se que há uma proliferação de espaços de participação, com função de orientar os atores locais a agirem conjuntamente para planejar e desenvolver os destinos turísticos, sendo que estes arranjos interferem nas ações e nas estratégias do setor turístico na Paraíba. Contudo, a correlação entre as análises das redes sociais apresentadas no estudo reforça a ideia de que a consolidação dos novos arranjos institucionais está ligada a capacidade de propagação de informações e de recursos na rede, através de relacionamentos ou vínculos

entre atores. Todavia a afirmação de que tais estruturas determinam mudanças institucionais significativas em relação a participação social é levantada como uma questão sem resposta.

No capítulo cinco são centrais os temas descentralização e regionalização no contexto do turismo. A intenção de reduzir disparidades regionais e fortalecer as regiões em seus territórios fundamentou uma estrutura estatal que fosse capaz de dividir as atribuições do poder público, com o setor privado e a sociedade. Assim se impulsionou o desenvolvimento regional e local através da participação das instituições e da sociedade civil nas decisões das políticas públicas. Neste capítulo estuda-se o modelo de Circuitos Turísticos de Minas Gerais em comparação com modelo francês de regionalização do turismo. São discutidas as implicações da estrutura do Estado federalista para a gestão das políticas públicas. Também avaliam-se as semelhanças e diferenças marcantes entre ambos os sistemas, bem como as resultados da implementação desta política de turismo nas duas realidades.

No capítulo seis apresenta-se um quadro teórico com base em fatores externos e internos ao ambiente do sistema turístico sobre os quais se considera relevante a análise nos processos de planejamento e gestão dos destinos turísticos. Parte-se do pressuposto de que o posicionamento do destino turístico no ambiente externo intervém sobre suas ações e sobre os resultados das políticas implementadas. Portanto a identificação destes fatores é considerado um passo importante para explicar, compreender e intervir no funcionamento dos destinos turísticos de forma planejada.

No capítulo sete debate-se sobre aspectos relacionados à competitividade em turismo e os fatores estratégicos relacionados à gestão pública de destinos turísticos. Ressalta-se que recentemente a avaliação do desempenho competitivo dos destinos tem sido destaque tanto nas pesquisas científicas como corporativas sobre o tema no campo do turismo. Todavia os destinos têm como desafio se apropriar deste conhecimento para convertê-lo em inteligência competitiva. No caso brasileiro considera-se que houve avanço qualitativa e quantitativamente após os esforços de qualificação do turismo e de uma política de empowerment dos municípios e pólos regionais. Em relação ao cenário de competitividade internacional se assinala como fatores deficientes a alta carga tributária no país e a elevação de taxas aeroportuárias, além da falta de estímulo aos investimentos privados no setor.

A segunda parte do livro é formada por seis capítulos centrados no tema: "Aspectos Metodológicos da Gestão Pública do Turismo no Brasil". O oitavo capítulo apresenta uma avaliação da gestão pública do turismo na cidade de Curitiba (PR). A Metodologia do Marco Lógico (MML) é sugerida como um instrumento para compreender quais foram os avanços relacionados ao ordenamento e ao desenvolvimento do setor turístico

nesta cidade. Considera-se que ao identificar as causas e efeitos dos problemas analisados a MML favorece a proposição de soluções mais consistentes conforme as prioridades do setor e das partes interessadas.

No capítulo nove discute-se sobre o conceito da regionalização no planejamento turístico. Fundamentando-se na teoria da espacialidade diferencial buscou-se compreender a integração espacial nos municípios de Marcelino Ramos (RS) e Piratuba (SC), por meio da distribuição dos atrativos e do fluxo das atividades turísticas. O conceito de regionalização do turismo neste estudo parte da noção de interação do turista com os agentes locais. Em complemento se adotou a teoria dos sistemas adaptativos complexos, considerando que se deve analisar um conjunto de processos de agregação, adaptação e auto-organização formados pela interação de agentes, motivada por aspectos relacionados ao meio físico e por razões psicossociais. Ressalta-se, pois, que este pressuposto diverge da concepção da Política Nacional de Turismo em termos de abrangência e composição, pois a orientação das ações de regionalização considera que o planejamento e a gestão do turismo de forma integrada e compartilhada devem ser baseados em espaços geográficos delimitados. Neste capítulo argumenta-se que este recorte espacial *a priori* oculta as demais formas espaciais de um território, pois há certas atividades que extrapolam os limites especificados pela política. Em consequência podem emergir obstáculos às ações estratégicas propostas para o desenvolvimento turístico.

No capítulo dez analisa-se o processo de hierarquização como um instrumento para melhorar a gestão pública do turismo em regiões turísticas do Estado do Paraná. Mais uma vez apresenta-se o tema da regionalização pela perspectiva geográfica e do desenvolvimento. Também se discute acerca da gestão do ponto de vista estratégico, bem como da importância da criação de indicadores sobre o turismo, os quais informem e subsidiem tanto à iniciativa pública quanto a privada, nas decisões tomadas para o planejamento e gestão da atividade turística sustentável e responsável. Para a construção do instrumento de pesquisa foram considerados elementos que impactam direta e indiretamente o desenvolvimento do turismo na região. As áreas avaliadas foram: gestão, sustentabilidade, oferta e demanda, infraestrutura de apoio e *marketing*. Apresenta-se um mapa do desenvolvimento do turismo nos municípios da região analisada e se construiu um *ranking* balizador da gestão pública do turismo. Ao final aponta-se a qualidade e a competitividade saudável das regiões, evidenciando a importância da continuidade das ações públicas desenvolvidas até o momento. No entanto, recomenda-se que as metas estabelecidas pelos planos turísticos sejam compatíveis com as características particulares locais e o posicionamento turístico almejado pelo município, em detrimento da restrição ao alcance de maiores índices estabelecidos em nível estadual e nacional.

O décimo primeiro capítulo versa sobre as redes de atores sociais que compõem os Circuitos Turísticos de Minas Gerais. Assim descreve e analisa as interações

entre atores e instituições em espaços sociais limitados como base para o estudo das políticas públicas de turismo. Foram ponderadas as dinâmicas e possibilidades de articulação dentro dos circuitos (articulação interna) e entre os circuitos (articulação externa). Como resultado aponta-se que dentro dos circuitos o poder público possui maior representatividade, seguido pelo setor empresarial, a sociedade civil e os poderes públicos de outras instâncias. Evidencia-se que a questão política está na origem da organização dos circuitos. Também se percebeu uma mudança favorável nas relações entre municípios, de seu papel e em sua atuação com vistas à questão do turismo. Por outro lado, entre os circuitos há uma embrionária densidade das articulações e a manifestação de alguns atores centrais para a ocorrência dessas inter-relações.

No capítulo doze incita-se uma discussão teórico-metodológica multirrelacional para a análise das políticas de turismo, baseada em teorias políticas e sociais e em suas implicações no contexto político-administrativo. São ressaltadas as principais abordagens e argumentos teóricos clássicos e contemporâneos sobre a análise política, particularmente o enfoque neo-institucional. Para aqueles interessados neste tema este capítulo se converte em uma referência fundamental ao trazer uma síntese das principais teorias que se dedica a análise das políticas públicas. Ao considerar as transformações que marcam a reconfiguração dos Estados contemporâneos destaca-se a importância de observar a heterogeneidade dos objetivos das políticas e a multifuncionalidade das iniciativas. Destaca-se que a análise de políticas deve ser ater ao surgimento de ideias que alavancam um projeto político ou social alternativo. Discute-se a possibilidade de observar as concatenações de efeito entre as três dimensões, *polity*, *politics* e *policy*, isto é, uma análise inter-relacional dos níveis institucional, processual e material.

No capítulo treze o tema central é a noção de baixo carbono como ferramenta para a gestão sustentável de destinos turísticos. Parte-se do ponto de que as mudanças climáticas interferem diretamente no turismo, ao mesmo tempo em que esta atividade se converte em um setor que contribui para os câmbios no meio ambiente. Considera-se a centralidade do papel do poder público nesse debate como proponente de diretrizes e ator que consolida a sustentabilidade como política pública. Deste modo, são elencadas propostas de ações e aplicações no âmbito da gestão pública de turismo, pautadas na mitigação da emissão de gases que causam o efeito estufa. Destaca-se a necessidade de cuidar para que os câmbios na conduta dos atores turísticos a respeito da produção e consumo sejam concretos, de modo que se conciliem metas turísticas com as econômicas, sociais e ambientais.

A terceira parte dessa obra é formada por seis capítulos que apresentam “Casos e Aplicações da Gestão Pública do Turismo no Brasil”. O capítulo catorze se configura como um estudo de caso sobre o Programa de Regionalização do Turismo no Vale Europeu, no Estado

de Santa Catarina, sob o enfoque institucional. Parte-se do indício de que um desafio central do processo de regionalização do turismo seja a concretização das noções de gestão coordenada e planejamento integrado e participativo. Assim identifica-se e analisa-se a existência de instâncias decisórias institucionalizadas regionalmente, bem como os atores e seus respectivos papéis nestes espaços. Por fim, se observou que ao contrário da preconizada necessidade de articulação, e da soma de esforços cada vez mais central nas diretrizes da política nacional, há um arranjo formal pouco institucionalizado na região estudada, com baixas interações entre os atores regionais, caracterizando um quadro de fragmentação nas ações implementadas.

O capítulo quinze analisa o planejamento e a gestão do turismo rural pedagógico, a partir do caso do projeto Viva Ciranda em Joinville, no estado de Santa Catarina. São apontadas as ações relevantes que impulsionaram esta ação associada a uma discussão sobre os benefícios sociais, econômicos e ambientais da atividade turística planejada para uma comunidade envolvida. Evidencia-se, pois, que o planejamento foi fundamental para a implementação e os resultados do projeto.

No capítulo dezesseis se destacam as dissonâncias e afinidades do setor público e do trade turístico no município de Joaçaba, no estado de Santa Catarina, a respeito do desenvolvimento sustentável do turismo. Foi observado que o turismo no município está em fase inicial de formação de espaços de articulação, pois não há uma relação clara e bem definida entre o *trade* turístico com as instituições de apoio ou com o poder público. Por outro lado, percebeu-se que o setor público se mobiliza ainda de forma esparsa e desconectada para estruturar o setor.

No capítulo dezessete examina-se a dinâmica das instâncias de governança e os processos de governabilidade nos municípios de Santarém e Belterra, Oeste do Estado do Pará. Como ponto de partida se observam as intervenções do Programa de Regionalização do Turismo (PRT). Verificou-se que as arenas públicas, nas quais decorre a negociação sobre o desenvolvimento turístico, são caracterizadas por um processo de agregação de preferências individuais dos representantes legais, de forma que não incorporaram dimensão deliberativa como uma práxis *stricto sensu*.

No capítulo dezoito adota-se o conceito de inovação social à gestão pública do turismo no estudo do caso dos Circuitos Turísticos no Estado de Minas Gerais. A partir da evidencia de haver uma gestão compartilhada entre o poder público e a sociedade civil, da promoção do turismo sustentável e de ações que visam à preservação e os resgate dos patrimônios culturais e naturais, pondera-se sobre a existência de inovações sociais na gestão pública do turismo nesta unidade federada. No entanto, aponta-se que os câmbios na concepção de governança do Brasil são ainda pouco estabelecidas quanto à mobilização e o empenho da ação de atores do turismo em nível regional.

No capítulo dezenove discute-se o novo cenário em que a globalização insere a sociedade em um contexto de integração e de competição contraditória, no qual turismo internacional emerge como uma alternativa de ação e investimento das políticas públicas. Parte-se da ideia de que os destinos turísticos podem se configurar a partir de uma territorialidade regional entre os blocos econômicos como uma atividade geradora de desenvolvimento socioeconômico. A proposta de ações de desenvolvimento integrado do turismo entre os países do Mercosul (Mercado Comum do Sul) é uma opção a ser desenvolvida pela criação de atrativos, de serviços e de roteiros integrados, nos quais a participação das comunidades e instituições regionais é relevante. Neste capítulo retoma-se a discussão sobre a articulação entre atores nas dimensões econômica e política. O mercado comum concretiza a noção de supranacionalidade e é um espaço complexo para a integração política, onde se exige uma estrutura de gestão definida e articulada. Considera-se que entre os países do Mercosul há produtos turísticos consolidados. Todavia há pouca ênfase em projetos de integração regional entre os países. Também se observa que o bloco é mais emissor que receptor.

Enfim, no vigésimo capítulo os organizadores da obra resgatam a essência das discussões apresentadas, sinalizando as tendências, assim como as dissensões teóricas e práticas dos estudos atuais sobre a Gestão Pública do Turismo no Brasil. Os resultados dos estudos apresentados demonstram uma retomada promissora nos estudos do campo das políticas públicas em turismo. Todavia, conforme os próprios organizadores desta obra sublinham, estes resultados afligem por apontar os desafios que estão impostos para que o Brasil alcance o almejado desenvolvimento turístico sustentável que aparece nos discursos políticos há décadas.

Como ponto forte do livro se destaca a forma como os trabalhos se comunicam e complementam o esboço de um quadro analítico abrangente sobre a gestão pública do turismo no Brasil. Conforme o argumento tomado da ciência política, que conforma seguidamente os capítulos, ressalta-se que as decisões políticas são consequência de um contexto nacional e internacional específico. Assim, sugere-se que em revisões futuras da obra seja incorporado um detalhamento do cenário político, econômico e social em que ocorreu o *policy making* e a implementação das políticas como um elemento enriquecedor das análises bem sucedidamente empreendidas nesta obra.

Por outro lado observou-se a falta de estudos sobre as experiências de outras regiões do país. Assim se questiona: qual é a situação desses estados em relação às políticas nacionais de turismo ao longo do tempo? Quais foram os resultados por eles alcançados do ponto de vista político-administrativo ou político-institucional? Certamente os exemplos de ações destes outros estados e regiões, bem como a caracterização dos atores envolvidos na atividade turística nestes locais, contribuirão de forma

engrandecedora a este campo temático, para que se expressem sob novos aspectos e características os estudos sobre o desenvolvimento turístico, talvez com a continuidade da coletânea em um segundo volume, que viria certamente a consolidar a inflexão que esta obra traz ao campo científico do turismo no Brasil.

Recebido em 21 de novembro de 2014

Aprovado, em sua versão final, em 28 de novembro de 2014.

DIRETRIZES PARA AUTORES

O MANUSCRITO DEVE SER PREPARADO COMO SEGUE:

Tipografia: O manuscrito deve ser preparado com espaçamento entre linhas simples, fonte Arial Narrow tamanho 11, paginado com margens de 3 cm à esquerda e superior e a 2cm à direita e inferior, em papel A4.

Citações: as citações diretas deverão utilizar a mesma fonte em tamanho 10, e as notas devem apresentar o mesmo tipo de letra, no tamanho 9. Não utilizar fontes nem tamanhos distintos no texto. Caso pretenda destacar alguma palavra ou parágrafo, utilize a mesma fonte em cursiva (itálico).

Título e dados do autor ou autores: O título do trabalho deverá ser redigido em negrito e com a inicial em letras maiúsculas. O nome do autor ou autores seguirá logo abaixo, indicando a instituição de origem (universidade, departamento, empresa, etc.), a especialidade e o correio eletrônico para contato. Pode se inserir dados biográficos adicionais em uma nota desde que esta não ultrapasse 60 palavras.

Resumo: O artigo deve vir acompanhado de um resumo no idioma em que está escrito (150 – 250 palavras) e sua tradução em língua estrangeira (resumo e título). Caso o artigo esteja em português, as línguas contempladas nas traduções do resumo devem ser (obrigatoriamente) o inglês e o espanhol ou, alternativamente, o francês. Se o artigo estiver em inglês utilizar-se-á, além do resumo neste idioma, as suas respectivas traduções para (obrigatoriamente) o português e (alternativamente) o espanhol ou o francês. Mas, caso o texto esteja originalmente redigido em espanhol, a tradução do resumo para o 2º e 3º idioma deverá necessariamente recorrer ao uso do português e do inglês.

Palavras-chave: o texto deve conter entre 3 e 5 palavras-chave assim como Keywords e Palabras-clave (Motsclés), sobre o tema principal, sempre separadas, por ponto.

Texto: o texto deve possuir uma extensão entre 5.000 e 9.000 palavras para artigos e de 3.000 a 5.000 tanto para opiniões, pensatas e ensaios como para notas de investigação; e de 2.000 a 3.000 para resenhas de livros e obras acadêmicas.

Idiomas: o trabalho deve vir acompanhado de título na língua vernácula e em inglês, dados biográficos do(s) autor(es) (e que não ultrapassem 60 palavras), resumo na língua vernácula e em língua estrangeira (150 a 250 palavras), as divisões internas que se julguem necessárias (geralmente, introdução, referencial teórico, metodologia,

GUIDELINES FOR AUTHORS

THE ARTICLE MUST BE PREPARED THISWAY:

Typography: The article or another contribution must be prepared with simple space between the lines, Arial Narrow font, 11. The borders or edges of the pages must be as follow: 3 centimeters to the left and superior (above) and 2 centimeters to the right and inferior (below).

Citations: The direct citations have to use the same font, but in another size. In this case, the correct size to use is 10. Don't use different fonts or distinctive sizes in the text. If necessary to put any highlighted part in the text, use the same font in italic.

Title and author's data: The title of the work must be written in bold and com initial letter in capital form e author's name or the authors' names must be put below of the title, showing the author's institution (university, department or similar), the formation, mainly the specialty, as well the e-mail to contact. It can be inserted additional biographic data in a brief note, since that don't exceed 60 words.

Abstract: The article must be accompanied of the abstract in the language that it was written (150-250 words) and its translation for a foreign language (abstract and title). If the article is in Portuguese, the abstract need to be in the same language. Moreover, the abstract must be translate to the English and Spanish and alternatively for the French. If the article is in English, the abstract need to be in the same language and mandatorily is necessary to translate it for the Portuguese and, in alternative cases, to the French or Spanish. Finally, if the text is in Spanish, the translation of the abstract has to be in English and Portuguese.

Keyword: The text must contains between 3 and 5 keywords about the main theme, always separated, like "Palavras-Chave", "Palabras clave", "Keywords" and "Motsclés" by (ponto final).

Text: The text must have between 5.000 and 9.000 words to articles and 3.000 – 5.000 words to commentaries, essays, investigations notes and similar productions. Finally, book reviews and academic productions can have between 2.000 words and 3000 words.

Languages: The academic production must be followed of the title in the original language, author's biographic data (limited to the 60 words), abstract in the original language and it respective translations (150-250 words), as well the internal division that the author understands be necessary (usually introduction, theoretical supports, methodology, results, discussion, conclusion, agradecimentos, if pertinent and references). To the articles written in English or Spanish must be send a abstract

resultados e discussão, conclusão), agradecimentos (se pertinente) e referências. Para os artigos escritos em inglês ou espanhol deve ser enviado necessariamente um resumo em português, assim como o título; palavras-chave (entre três a cinco, separadas por ponto) nas duas línguas dos resumos.

Ilustrações: as ilustrações (quadros, gráficos, esquemas, fluxogramas, organogramas, gravuras, fotografias e outros) e tabelas deverão ser inseridas no texto. Todos devem possuir legendas – título e fonte. As tabelas devem seguir as Normas de Apresentação Tabular do IBGE. Pode se utilizar imagens coloridas, embora se deva avaliar a possibilidade de utilizá-la em formato papel, em branco e preto para que que legível no caso da edição impressa.

Abreviações e acrônimos: Deverão ser definidos claramente no seu primeiro uso no texto.

Citações e Referências: as referências, assim como as citações, no corpo do texto, devem seguir as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas NBR 6023:2002 e NBR 10520:2002.

Notas: as notas explicativas devem ser utilizadas somente se forem indispensáveis, e deverão vir sempre como notas de rodapé, utilizando o mesmo tipo de letra deste (Arial Narrow) no tamanho 9.

in Portuguese for us, as well title and keywords and, additionally these parts translated in two others languages.

Illustrations: The illustrations and tables must be inserted on the text. All these elements need to have subtitles, titles and fonts. e table must follow the “Tabular Presentation Rules of the IBGE. Can be used colored images, although the necessity to consider the readability to the use them in paper format, in black and white.

Abbreviations and Acronyms: These should be clearly defined in its first use in the text.

Citations and References: as well as citations in the text, must follow the guidelines of the Brazilian Association of Technical Standards NBR 6023:2002 and 10520:2002.

Notes: The notes should be used only if necessary, and should always come as footnotes, using this same font (Arial Narrow) in size 9.

Informações Gráficas

Formato: 21 x 28 cm

Mancha: 17 x 24cm

Tipologia: Arial Narrow – Arial Bold – Sakkal Majalla