
manuales

Guía conceptual y
metodológica para el desarrollo
y la planificación del sector
turismo

Silke Schulte

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social- ILPES

Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones

Santiago de Chile, julio de 2003

Este documento fue preparado por la consultora Silke Schulte. Se agradece la orientación, los comentarios y las revisiones de Edgar Ortegón, Director de la Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Además, se aprecian las observaciones de Eduardo Aldunate y Juan Francisco Pacheco, de la misma Dirección.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso: 1680-886X

ISSN electrónico: 1680-8878

ISBN: 92-1-322160-6

LC/L.1884-P

LC/IP/L.225

N° de venta: S.03.II.G.51

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2003. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción y enfoque del presente Manual	7
II. Panorama global del turismo	11
Definiciones y conceptos de turismo.....	11
III. Impactos del turismo	25
Impactos generados por el turismo	25
IV. Marco conceptual, estratégico e institucional	33
4.1 El sistema turístico.....	33
4.2 Funciones del Estado y de la hacienda pública.....	37
4.3 Funciones del Estado para el desarrollo turístico	39
V. Inversión extranjera directa (IED)	47
5.1 Introducción	47
5.2 Los determinantes de la IED.....	49
5.3 La institucionalización de la atracción de IED: Agencia de promoción de inversiones.....	52
VI. La planificación estratégica del turismo	57
VII. Consideraciones adicionales sobre el turismo	75
7.1 Estándares de calidad turística.....	75
7.2 Áreas protegidas y otros recursos bajo protección	79
7.3 Desarrollo de recursos humanos para el sector turismo.....	84
VIII. Algunos prototipos de desarrollo turístico	87
8.1 El turismo en Barbados.....	87
8.2 El turismo en Perú	92
8.3 El turismo en Costa Rica	96

Bibliografía	103
Anexos	107
Serie Manuales: números publicados	113

Índice de cuadros

Cuadro 1	Llegadas e ingresos turísticos internacionales mundiales, 1988-1997	13
Cuadro 2	Pronóstico del turismo receptor: llegadas de turistas mundiales y recaudaciones	14
Cuadro 3	Pronóstico del turismo receptor, por regiones	15
Cuadro 4	Empresa transnacional turística Preussag A.G.	23
Cuadro 5	Empresas representadas por WTTC	45
Cuadro 6	Determinantes de la inversión extranjera directa en los países anfitriones	51
Cuadro 7	Ejemplo de matriz, potencialidades, limitaciones y problemas en el desarrollo turístico (aplicable a nivel regional y local)	61
Cuadro 8	Ejemplo de matriz de objetivos y estrategias de desarrollo turístico	69
Cuadro 9	Certificación de turismo sostenible	78
Cuadro 10	Incremento del número de áreas protegidas, superficie total en km ² y porcentaje de tierra protegida que representan.....	83

Índice de recuadros

Recuadro 1	Ejemplo de países cuyo crecimiento turístico está relacionado al ecoturismo	20
Recuadro 2	Ejemplos de sectores afectados por impactos medioambientales	28
Recuadro 3	El sistema turístico y sus impactos.....	34
Recuadro 4	Gestión turística del sector público	35
Recuadro 5	Gestión turística del sector privado	36
Recuadro 6	Desarrollo de recursos humanos en el turismo: propuesta para la República Dominicana.....	86

Índice de gráficos

Gráfico 1	Llegadas turísticas internacionales en países industrializados y países en desarrollo, 1990 y 1997	14
Gráfico 2	“Iceberg” de la industria y economía turística	16
Gráfico 3	Relación entre los componentes del entorno natural, desarrollo social y desarrollo económico.....	18
Gráfico 4	Funciones de la hacienda pública.....	38
Gráfico 5	Funciones del Estado en el sector turismo	40
Gráfico 6	Estrategia de colaboración entre niveles de actuación	56
Gráfico 7	Etapas operativas de un plan estratégico para el desarrollo del turismo a nivel local/regional	59
Gráfico 8	Lógica de intervención	67
Gráfico 9	Escalas conceptuales para el desarrollo sostenible del turismo.....	68
Gráfico 10	Proposición de líneas de acción para el logro de los objetivos	70
Gráfico 11	Áreas de influencia del CST en su aplicación.....	78

Resumen

En el transcurso de los últimos años, el sector turismo se ha convertido en una de las mayores fuentes generadoras de empleo, de divisas y de estímulo a la inversión y al crecimiento económico. Los ingresos obtenidos por el turismo sobrepasaron a aquellos del comercio internacional de los años ochenta y, proporcionalmente, constituyen en la actualidad constituyen en proporción un valor mayor que los demás sectores económicos con excepción del petróleo y la rama automotriz.

El propósito de elaborar una guía conceptual para el desarrollo y la planificación del turismo surge, por una parte, de su importancia económica que tiene este sector y por otra, del interés público que esto ha despertado durante los últimos años. Se trata de un sector que, para muchos países latinoamericanos, es novedoso o se está retomando después de situaciones bélicas o de inestabilidad. Es también uno altamente atractivo por sus características, ya que permite resguardar los recursos naturales de los países y asegurar ingresos de divisas extranjeras altamente necesitadas. Esa es la razón por la cual, muchos países se encuentran en la búsqueda de estrategias de desarrollo para que el turismo crezca de manera sostenible.

En esta guía, se entregan definiciones fundamentales de turismo, así como antecedentes sobre su desarrollo económico y su industria a nivel mundial. Además, se analizan los diversos impactos producidos por este sector y ciertas ideas acerca del turismo sostenible y de la segmentación del mercado que se ha originado desde hace algunos años. Un punto de importancia es la influencia que tiene la globalización en el desarrollo de este sector, expresado a través de las tendencias de la comercialización, del transporte y de las empresas transnacionales. Éstas últimas cambian los patrones de competitividad nacional, a través de su inversión en proyectos turísticos en los países con alta biodiversidad.

La industria turística no puede ser vista como un sistema que opera de manera autónoma e independiente de los poderes políticos establecidos en el país. El papel del Estado en relación a la planificación y al desarrollo del turismo está determinado no sólo por la tarea de definir una política de turismo, sino también por la de manejar temas tan relevantes como la promoción de los productos en el mercado extranjero, la elaboración de planes generales que contribuyan a mejorar la cantidad y calidad de la oferta, la coordinación y el financiamiento (a través de recursos propios o de otros agentes estatales) de un sinnúmero de áreas como infraestructura vial, telecomunicaciones, transporte, entre otras. Además, el Estado debe generar las bases para el desarrollo y la regulación del turismo en las respectivas escalas nacionales, regionales y locales.

Lo anterior se expresa en los distintos ámbitos de actuación del Estado: el nivel Macro, siendo éste el estratégico, donde se manejan y elaboran planes, políticas y normas; el nivel Meso, que corresponde a la labor de las respectivas instituciones públicas y privadas, encargadas de implementar la política de turismo a través de la planificación y coordinación inter-sectorial, y el nivel Micro, donde se encuentran las unidades menores operativas y de ejecución de proyectos. Cada uno de estos niveles de actuación relacionados con el turismo debe ser coordinado con los demás y también con otros actores, tanto públicos (entre ellos, obras públicas, salud, medio ambiente, extranjería, economía) como privados (asociaciones de turismo, gremios, organizaciones no gubernamentales (ONG), representantes diversos y otros).

Para los países latinoamericanos, la inversión extranjera directa (IED) es uno de los elementos de mayor importancia en materia de desarrollo del turismo por parte del Estado, ya que, en la mayoría de los casos, no se cuenta a nivel nacional con recursos propios para desarrollar proyectos turísticos de infraestructura que puedan competir a nivel internacional con la oferta existente.

Otra tarea esencial del Estado corresponde a la planificación del turismo, a través de la cual se determinan los objetivos que desean lograr en conjunto los actores involucrados y que conciernen a un territorio específico, es decir una región o una localidad, dependiendo del alcance del respectivo plan. Con ese fin, se examinan los elementos esenciales de la planificación estratégica, que no sólo una enumeración de acciones y programas, detallados en costos y tiempos, sino que involucra la capacidad de determinar un objetivo, asociar recursos y acciones destinados para ese fin y examinar los resultados y las consecuencias de esas decisiones, teniendo como referencia el logro de metas predefinidas. Se determinan los pasos a seguir, algunos en forma resumida, desde que se hace el diagnóstico sobre la aptitud para el desarrollo turístico de un área, hasta la definición de los objetivos estratégicos y específicos.

En este documento se concluye con la presentación breve de tres casos emblemáticos de desarrollo turístico en América Latina y el Caribe y su evolución hasta destinos extremadamente maduros, medianos y muy recientes (Barbados, Perú, Costa Rica). Se enfatizan las políticas de los respectivos Estados y la posibilidad que tiene cada uno para lograr un desarrollo sostenible.

I. Introducción y enfoque del presente manual

1.1 Introducción

En 1999 más de 657 millones de personas viajaron fuera de las fronteras de sus países en viajes de turismo, según la Organización Mundial del Turismo (OMT). Los ingresos del turismo internacional en 1999 ascendieron a 449 miles de millones de dólares, cifra en la que no se incluyen los pasajes aéreos. El turismo emplea a 255 millones de trabajadores en todo el mundo, es decir, a uno de cada nueve trabajadores y genera cerca del 10,7% del PNB mundial.

Para el año 2010 la OMT estima que se llegará a mil millones de turistas internacionales y unos ingresos de 1.550 miles de millones de dólares, cuatro veces superiores a los de 1996. El crecimiento del turismo internacional ha sido espectacular: se ha pasado de 25 millones en 1950 a 657 millones en 1999. El aumento del nivel de renta y del tiempo libre, unido a la reducción del precio real de las tarifas aéreas, crea las condiciones para que el turismo siga creciendo.

Este sector tiene efectos positivos, pero también negativos. Entre los positivos está la creación de empleo, el incremento de los ingresos económicos, el permitir mayores inversiones en la conservación de espacios naturales, el evitar la emigración de la población local, la mejora del nivel económico y sociocultural de la población local, la comercialización de productos locales, el intercambio de ideas, costumbres y estilos de vida.

Los posibles ingresos futuros por turismo son una poderosa razón para conservar importantes ecosistemas y algunas especies emblemáticas. Se trata de una alternativa económica para conservar bosques autóctonos, zonas húmedas, ríos sin presas y litorales, o algunas especies, como los gorilas de montaña en Ruanda, la fauna salvaje en Kenia o los osos en Alaska. Aunque tiene importantes impactos a nivel mundial, en muchos países éstos son inferiores a los de otras actividades económicas, como la minería, la industria forestal, los monocultivos agrícolas, la ganadería extensiva, los grandes embalses, la extracción de petróleo y carbón o las industrias contaminantes.

Entre los efectos negativos, tan importantes como los positivos, está el incremento del consumo de suelo, agua y energía, la destrucción de paisajes al crear nuevas infraestructuras y edificios, el aumento de la producción de residuos y aguas residuales, la alteración de los ecosistemas, la introducción de especies exóticas de animales y plantas, el inducir flujos de población hacia las zonas de concentración turística, la pérdida de valores tradicionales y de la diversidad cultural, el aumento de la prostitución (turismo sexual), el tráfico de drogas y las mafias, más incendios forestales y el aumento de los precios que afecta a la población local, que a veces pierde la propiedad de tierras, casas, comercios y servicios.

1.2 El importante rol del Estado

El sector económico del turismo en general se ha convertido durante la última década en uno de los más importantes a nivel mundial y su rápido incremento está estrechamente relacionado con el avance de la tecnología y telecomunicaciones, por lo que se ha transformado en una industria altamente globalizada.

Ante este escenario y la participación en esta economía cada vez de una mayor cantidad de países, especialmente aquellos en vías de desarrollo y que cuentan con alta biodiversidad, es evidente, que el rol del Estado es fundamental para promover el desarrollo del turismo al interior de sus fronteras.

El Estado debe asegurar que esto suceda dentro de un marco administrativo, legal e institucional que permita un desarrollo de esta actividad que beneficie a la población de las comunidades cuyos territorios serán intervenidos, que se proteja el medio ambiente y que se generen ingresos de divisas que permanezcan al interior del país, en otras palabras, velar por un desarrollo sostenible de la actividad.

Los temas planteados en los siguientes capítulos presentan los matices generales para las actividades del Estado en relación con el fomento del desarrollo turístico en sus respectivos niveles de intervención: internacional, nacional, regional y local, estrategias de planificación del turismo y consideraciones generales relacionados con el sector económico. Se trata de una visión global sectorial, que permite una introducción al tema a través de un punto de vista panorámico, ya que abarca desde lo privado a lo público, y desde lo global hasta lo local.

Este sector económico, en general cuenta con una altísima participación por parte del sector privado, especialmente empresas transnacionales (portadores de la globalización) que tienen intereses propios al momento de asentarse en un territorio.

En este contexto la intervención del Estado consiste en generar los marcos de actuación con respecto al desarrollo y fomento del turismo:

- Promoción del turismo a nivel nacional e internacional
- Atracción de inversiones extranjeras directas (IED)
- Planificación estratégica

- Fiscalización (en materias de seguridad, salud, medio ambiente, marco económico entre otros)

El Estado debe estructurar este sector económico dentro del país de manera que se produzca una real participación en los ingresos de divisas, es decir asegurando que estas permanezcan en el país, y justamente es allí es donde la cadena de comercialización del turismo tiende a jugar un rol importantísimo como veremos mas adelante. En general el Estado debe velar y asegurar la sostenibilidad económica, ambiental y social de este sector económico.

Dependiendo de quien sea el ejecutor, existen distintos tipos de proyectos de inversión en Turismo:

- Proyectos del sector privado: Se trata de proyectos de inversión directa (extranjera o nacional) en general en infraestructura, como lo serían plantas e infraestructura de gran escala y lamentablemente una alta tendencia a causar daños en los ecosistemas. También se puede tratar de agencias de los distintos servicios que se requieren (agencias de viajes, tour operadores, arriendo de vehículos u otros). En muchas ocasiones este tipo de proyectos y actividades en los países en vías de desarrollo es implementada a través de empresas transnacionales extranjeras (TNC, por sus siglas en inglés) a través de Inversiones extranjeras directas (IED).
- Proyectos del Estado: En el caso de Estado, considerando sus labores en torno al turismo a través de una institución estatal, se trata en general de proyectos turísticos de gestión y que dicen relación con la promoción, marketing del turismo, la generación de información cuantitativa y cualitativa de diversas materias relacionadas, la ejecución de labores de control y fiscalización de las actividades turísticas, y todo tipo de gestiones de fomento en materias de atracción de inversión y ejecución de proyectos, además de la planificación del desarrollo turístico en el país en los distintos niveles de desarrollo existente.

Para la optima implementación de un proyecto turístico en general deberían cumplirse en el territorio una serie de condiciones para que el lugar sea atractivo para un inversionista desde el punto de vista de rentabilidad económica. Se requiere por ejemplo de infraestructura como vías de acceso, telecomunicaciones y servicios. Asegurar la existencia de estos elementos, a través de inversiones directas o a través de concesiones a privados es labor del Estado.

Por otro lado, para atraer inversiones directas se requiere de una institución preparada administrativamente para tal efecto, al igual que un sistema que fomente y apoye al inversionista para que su inversión se ejecute.

1.3 La planificación estratégica

Los proyectos turísticos privados tienen que cumplir con los requisitos impuestos por la legislación del país, especialmente en materia de medio ambiente y de sostenibilidad. Es por eso que, en general se recomienda previamente a la atracción de proyectos turísticos, que en los distintos niveles de operatividad (macro, meso, micro) de desarrollo turístico, se identifiquen y busquen proyectos para ejecutar, utilizando la *planificación estratégica*, instrumento que permite determinar en conjunto con la comunidad el tipo de proyectos que se busca atraer y cuales serían los emplazamientos territoriales y las condiciones de operatividad, velando además por la sostenibilidad de los mismos.

En ese sentido, la estrategia de la planificación turística debería considerar el desarrollo sostenible, que atiende a las necesidades de los turistas actuales y de las regiones receptoras y al mismo tiempo protege y fomenta las oportunidades para el futuro.

En consecuencia, la herramienta de intervención para la planificación del turismo a nivel territorial es la planificación estratégica, que es un plan de carácter integral, en el cual se incorporan contenidos y objetivos pertenecientes al ámbito económico, social, ambiental cultural e institucional, que permiten la integración de los habitantes y del territorio en los proyectos. De esta forma se pueden identificar las necesidades y el tipo de desarrollo deseado por parte de los actores del territorio y, sobre esta base, gestionar la inversión directa en el turismo a través de la atracción de inversionistas nacionales y extranjeras.

En general es recomendable, debido a la ventaja ya experimentada por parte de la actividad privada en relación al logro de la eficiencia en la ejecución de proyectos por un lado y, por otro, debido a la muchas veces poca integración de los proyectos turísticos en la regiones donde se emplazan, que se genere una combinación de ambas características: proyectos predeterminados y evaluados por el Estado y a la vez diseñados y ejecutados privadamente.

Esta guía esta dirigida a aquellas personas, tomadores de decisiones, planificadores y funcionarios, entre otros, que están a cargo o deben planificar el desarrollo del turismo en los respectivos niveles de operatividad de su país. Los temas a tratar son los siguientes:

1. Conceptos generales del turismo a nivel mundial.
2. Consideraciones del Estado al momento de promocionar la atracción de inversiones extranjeras turísticas (atracción de inversiones a través del enfoque específico, vinculado a la planificación estratégica en el territorio y los requisitos impuestos por la industria turística a nivel global).
3. Métodos para la elaboración de planes estratégicos a nivel regional o local para identificar las necesidades y el tipo de desarrollo turístico.
4. Algunas consideraciones imprescindibles para el desarrollo del turismo:
 - Estándares de calidad turística/certificación
 - Areas protegidas u otros recursos bajo protección
 - Formación de recursos humanos en el desarrollo turístico

II. Panorama global del turismo

Definiciones y conceptos de turismo

El sector económico del Turismo en general cuenta con un crecimiento anual del 9%¹ y se ha convertido durante la última década en uno de los más importantes a nivel mundial, tomando en cuenta su aporte al PNB de los países. Su rápido incremento está estrechamente relacionado con el avance de la tecnología y telecomunicaciones, por lo que se ha transformado en una industria altamente globalizada.

Definición de turismo: La definición tradicional del turismo esta basada en el concepto de demanda y se refiere a todas aquellas actividades que realizan las personas que viajan a algún lugar fuera de su entorno habitual por un tiempo menor de un año y con motivos de ocio, diversión, negocios u otros.

El participante principal del turismo es aquella persona que realiza un viaje, distinguiéndose de cualquier otro viajante como visitante. Mientras el viajero es cualquier persona que viaja de un lugar a otro, visitante es aquel que viaja a otro lugar distinto de su entorno habitual por menos de 12 meses consecutivos y que no pretende ejercer actividades remuneradas en el lugar que visita. Existen dos tipos de visitante: el internacional, que es aquel visitante que viaja a un país distinto al de su residencia y el doméstico, que viaja sin salir del país en el que reside.²

¹ OMT, 1999

² CEPAL, Istmo Centroamericano y la República Dominicana: Indicadores de la actividad Turística LC/MEX/R.690 (SEM.92/6), 1999.

Los motivos por los que viajan los visitantes , y que son distintos al de ejercer un trabajo remunerado en el lugar visitado, son los siguientes:

- Ocio, diversión y vacaciones
- Visita de amigos o familiares
- Negocios
- Salud
- Religión y peregrinaciones
- Otros

Los medios de transporte que los visitantes utilizan para realizar sus viajes se pueden clasificar como de transporte aéreo, transporte marítimo y de transporte terrestre.

Las actividades que realiza el turista antes, durante y después del viaje se reflejan en el "*gasto del turismo*". Este concepto *implica el consumo de bienes y servicios* por las personas, lo que significa a su vez la generación de empleo, inversiones y desarrollo de nuevos productos entre otros. El gasto en turismo se refiere al conjunto de gastos que realizan los visitantes en la preparación de su viaje, durante su viaje y estadía, e incluso a su regreso.

2.1.1 Desarrollo del turismo

Los conceptos turísticos indicados anteriormente son utilizados al momento de evaluar la importancia del impacto económico que tiene el turismo a nivel mundial , lo que se refleja al realizar un breve análisis de su desarrollo histórico³:

El sector económico del turismo se ha convertido en los últimos años en el sector económico de mayor importancia en cuanto a generación de empleo, de exportación y de estímulo de inversión y crecimiento económico. Los ingresos generados por el turismo sobrepasaron a aquellos del comercio internacional en los años '80 y en la actualidad constituyen en proporción un valor mayor que los demás sectores económicos con excepción del petróleo y automotriz.

Desde 1950 hasta la fecha, cuando la realización de viajes internacionales comenzó a hacerse posible para los habitantes de algunos países, especialmente de Europa y de los EEUU, las llegadas de aviones en los aeropuertos internacionales han aumentado con una tasa de crecimiento promedio anual de 7.2 % y los ingresos por este concepto lo han hecho en 12.3% anual.

Los datos del cuadro 1 permiten observar, que el crecimiento anual medio de los ingresos disminuyó del 11.4 por ciento en 1988-1992 al 8.2 % en 1993-1997. Sin embargo, como consecuencia de la fuerte fluctuación del dólar americano, base monetaria para realizar comparaciones a nivel mundial-estas fluctuaciones anuales de los ingresos por turismo deben interpretarse cuidadosamente.

³ OMT, Las Américas, Tendencias de Mercado, Edición 1998

Cuadro 1

LLEGADAS E INGRESOS TURÍSTICOS INTERNACIONALES MUNDIALES 1988-1997

(Millones de llegadas, ingresos en miles de millones de \$EEUU y porcentajes)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Llegadas (millones)	394	426	458	463	502	518	549	563	595	612	626	650	699
% de variación anual	8.53	8.05	7.44	1.23	8.43	3.14	6.05	2.53	5.61	2.84	2.0	3.8	7.4
Ingresos turísticos (miles de millones de \$EEUU)	204	221	268	277	313	321	353	401	434	443	445	455	475
% de variación anual	15.6	8.3	21.5	3.16	12.2	2.4	9.8	13.7	8.1	2.1	0.45	2.9	4.5

Fuente: OMT, Las Américas, Tendencias de Mercado, Edición 1998, y OMT 2000.

En llegadas, las tendencias anuales representan un indicador confiable del crecimiento de las industrias turísticas (aunque los datos de los distintos países no ofrezcan siempre un panorama completo). El aumento continuo, pero cambiante de los porcentajes de variación anual demuestra que la industria resiste muy bien las fluctuaciones económicas y otros problemas.

En cuanto a los receptores de estos ingresos económicos, estos se distribuyen de acuerdo a las preferencias de los turistas.

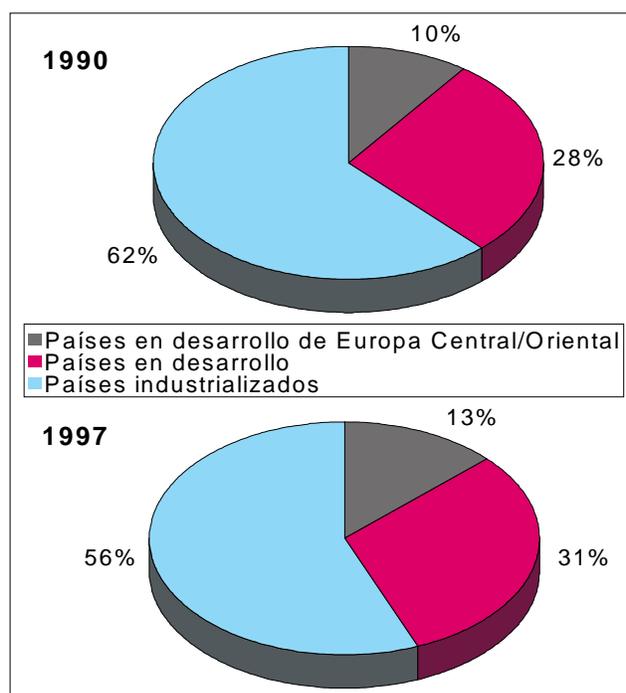
Desde una perspectiva internacional, en 1995, los destinos más visitados fueron Francia, seguido por los Estados Unidos y España. (WTO, 1996c). Se debe tomar en cuenta, que una porción extremadamente grande de los viajeros es recibida, pero también producida, por algunos pocos países.

En 1995, los destinos "Top -Ten" acumulaban el 54 % de los ingresos mundiales en siete países industriales, localizados en Europa Central y Oeste. Dentro de los países "Top-Ten" productores de viajeros, también se encontraban siete naciones Europeas, sin embargo esta relación se puede explicar a través de la proximidad geográfica y la fácil accesibilidad, que los países tienen entre ellos.⁴

En 1997, los países industrializados recibieron un 56% de las llegadas turísticas internacionales, correspondiendo el resto a los países en desarrollo, incluidos los de Europa Central y Oriental.

⁴ OMT: Internacional Tourism, a Global Perspective, 1999

Gráfico 1
LLEGADAS TURÍSTICAS INTERNACIONALES EN PAÍSES INDUSTRIALIZADOS Y PAÍSES EN DESARROLLO 1990 Y 1997



Fuente: OMT, Desarrollo Turístico Sostenible: Guía para Administradores Locales, 1999.

El cuadro 2 a continuación demuestra el constante crecimiento tanto del número de turistas como de las recaudaciones recibidas. Las proyecciones para el año 2020 suponen un crecimiento anual promedio de aproximadamente 6.4%.

Cuadro 2
PRONÓSTICO DEL TURISMO RECEPTOR:
LLEGADAS TURISTAS MUNDIALES Y RECAUDACIONES

Año	Llegada Mundial Turistas		Recaudaciones Mundiales del turismo	
	Total (Miles)	Crecimiento	Total	Crecimiento
1950	25,282		2,100	
1960	69,320	174%	6,867	227%
1970	165,787	139%	17,900	161%
1980	286,249	73%	105,198	488%
1990	459,217	60%	264,714	152%
1991	462,700	1%	276,900	5%
1992	500,900	8%	315,400	14%
1993	515,700	3%	321,900	2%
1994	550,300	7%	354,900	10%
1995	565,400	3%	405,800	14%
1996	597,400	6%	436,500	8%
1997	612,000	2%	439,700	1%
1998	636,000	4%	441,800	0%
1999	664,400	4%	455,500	3%
2000	698,800	5%	475,800	4%
2020	1,600,000	129%	2,000,000	420%

Fuente: OMT, 2000

En su informe, Turismo: Visión 2020, la OMT asegura un aumento de las llegadas de turistas del 200% entre los años 2000 y 2020. Se prevé que el reparto del turismo receptor por regiones será el siguiente:

Cuadro 3
PRONÓSTICO DEL TURISMO RECEPTOR POR REGIONES

(Llegadas de turistas internacionales en millones)

Año	2000	% de participación en el total	2010	% de participación en el total	2020	% de participación en el total
Europa	386	57.36	526	50.29	717	44.76
Asia Oriental/Pacífico	105	15.60	231	22.08	438	27.34
Américas	131	19.47	195	18.64	284	17.73
África	26	3.86	46	4.40	75	4.68
Oriente medio	19	2.82	37	3.54	69	4.31
Asia del Sur	6	0.89	11	1.05	19	1.19
Total	637	100.0	1046	100.0	1602	100.0

Fuente: OMT, 1998

En el cuadro 3 se puede apreciar, que el aumento pronosticado para el sector turístico sigue patrones claros:

- Europa duplicaría la cantidad de turistas de aquí al año 2020, sin embargo disminuye su participación en el total (ver porcentajes);
- Asia Oriental / Pacífico aumentarían cuatro veces su actual número de turistas y casi duplican su participación en el total (ver porcentajes);
- América duplicará aproximadamente el número de turistas, sin embargo disminuye su participación en el total a lo largo del tiempo (ver porcentaje);
- África duplicará su número de turistas aproximadamente, pero solo logra aumentar muy levemente su participación en el total (ver porcentaje);
- Oriente Medio y Asia del Sur triplicarán el número de turistas, pero solo logran aumentar muy levemente su participación en el total (ver porcentaje).

En cuanto al aumento de números de turistas totales, se debe tomar en cuenta, que tanto Europa y Asia Oriental aumentan por casi el mismo monto 331 Millones (Europa) y 333 Millones (Asia Oriental / Pacífico). Además se puede destacar, que el número de visitantes a nivel mundial casi se triplicará desde la actualidad hasta el año 2020.

2.1.2 La Industria turística y la generación de empleo

La industria turística privada cuenta con características únicas debido a la amplia gama de sectores productivos y de servicios que incorpora y a la vez cuenta con un sin número de industrias estrechamente vinculadas a su tipo de actividad. La industria turística comprende todo aquellas empresas que están relacionadas con:

- Alojamiento
- Transporte
- abastecimiento de alimentos y otros
- recreación
- operadores de tours
- agencias etc.

Cada uno de estos rubros tiene representantes de nivel internacional (Ej. las grandes cadenas de hoteles), nacional, regional y local y estos a la vez están reunidos en distintas organizaciones de su respectivo rubro. Por otro lado, la industria turística también se encuentra relacionada con otras industrias como la construcción, telecomunicación, manufactura y la venta. En combinación, estos sectores comprenden aproximadamente al 10% de la población empleada en su totalidad.

En 1999, el turismo empleó a 255 millones de trabajadores en todo el mundo, es decir, a uno de cada nueve trabajadores y generó cerca del 10,7% del PNB mundial. (OMT, 2000). El turismo es uno de los pocos sectores intensivos en empleo, y en todo tipo de empleos, desde los más cualificados a los menos, y es una de las pocas alternativas a la destrucción de empleo ocasionada por el cambio tecnológico y la globalización, junto con la reducción de la jornada laboral. Es también un sector donde coexisten desde la gran multinacional a miles de pequeñas empresas familiares. En la próxima década se espera la creación de más de 100 millones de empleos en el sector turístico en todo el mundo.

Gráfico 2

“ICEBERG” DE LA INDUSTRIA Y ECONOMÍA TURÍSTICA



Fuente: WWTC, 1999 (ajuste y traducción propia)

En el gráfico 2 se puede apreciar el denominado “iceberg” de la industria turística. En la punta, que corresponde a lo que sobresale del agua se pueden ver las actividades de la propia industria turística. En la parte que se encuentra sumergida se puede apreciar todas aquellas actividades de la economía turística que se derivan de la industria como tal y, en consecuencia, forman una amplia gama de actividades involucradas en el negocio del turismo.

El conjunto de ambas partes del iceberg representan la cantidad de empresas que están relacionadas con la economía turística y por ende también determinan el poder económico y político que tiene la industria turística a nivel internacional.

Debido a que varios de los distintos tipos de turismo (como el ecoturismo o turismo rural) significan un desarrollo alternativo al tradicional, el turismo parece ser una eficiente herramienta para generar empleos en lugares rurales.

El empleo relacionado al turismo se puede catalogar como sigue:

1. Empleo directo generado por el gasto de turista y los servicios turísticos ofrecidos (corresponde a las personas que trabajan en empresas del sector turístico, tales como hoteles, restaurantes, operadores de tours, venta de artesanía, guías turísticos etc.).
2. Empleo indirecto en el sector turístico, no resultante directamente de los gastos turísticos generados en los sectores (empleados de servicios suplementarios como supermercados, envasadores de alimentos, empresas de transporte y otros).
3. Empleo inducido, resultado de los efectos de multiplicación del turismo: al crecer el empleo directo e indirecto aumentan las personas que demandan una mayor oferta de bienes y servicios en un área determinada (cines, empresas de telecomunicación, servicios de reparación, artefactos técnicos, escuelas de idiomas y turismo, etc.).
4. Empleos temporales: empleos que se generan durante la construcción de infraestructura (hoteles, restaurantes, resorts turísticos, entre otros).

Otro tipo de empleo está relacionado con el desarrollo del turismo y la gestión municipal o regional: Es importante contar con recursos humanos capacitados en la materia y cuando se pretende desarrollar ese tipo de actividades en una área, casi siempre se generan empleos para algunos expertos en la materia.

En este contexto cabe destacar, que debido a la alta calificación que se requiere para el servicio turístico, en muchos casos la capacitación tiene un rol fundamental. Si uno de los objetivos del Estado en relación al desarrollo turístico es la generación de empleo por ejemplo, es de gran importancia realizar capacitaciones de las personas, para que estos puedan optar a posibilidades reales de encontrar un empleo que sea satisfactorio y benéfico para ellos. En general la población de los países en vías de desarrollo tiene una participación en el empleo turístico, sin embargo estos son de baja remuneración y muy baja calificación.

2.1.3 El turismo sostenible

A nivel internacional se están realizando hace años intensos esfuerzos para lograr un desarrollo sostenible, hecho que se refleja a través de las diversas cumbres celebradas (Cumbre de la Tierra 1992 (Agenda 21), Cumbre Río + 5, entre otras;) y en la actualidad las actividades ya se han extendido hacia el tema del desarrollo sostenible del sector turístico, tema muy relevante especialmente para los países en desarrollo y con amplia biodiversidad.

Al igual que otros sectores, planificadores del turismo han percibido la preocupación de sus clientes por el medio ambiente y un cambio de intereses: “de vuelta a la naturaleza”, por lo que se han generado una serie de segmentos de mercado dentro de los cuales resalta el ecoturismo y el turismo de naturaleza.

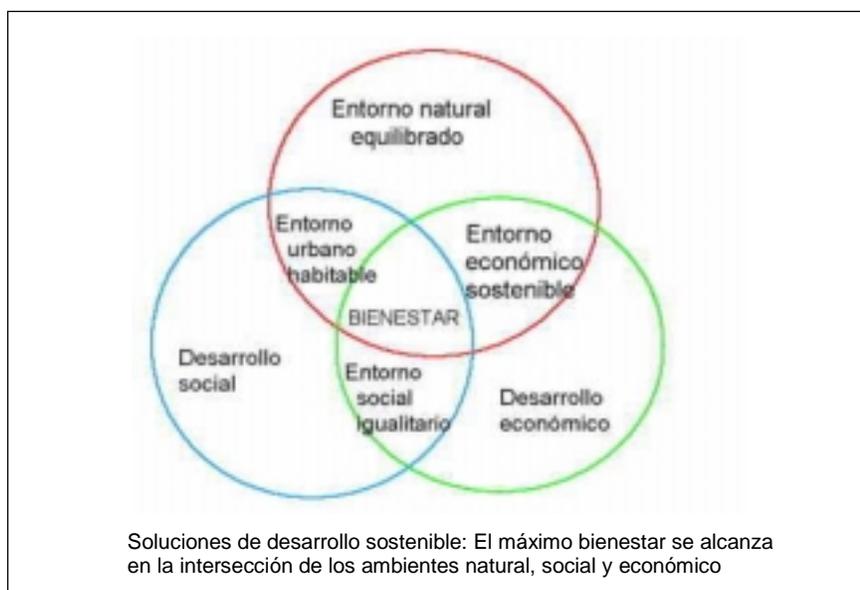
La Organización Mundial del Turismo ha adoptado el enfoque sostenible para el turismo y lo ha definido de la siguiente manera: "El desarrollo sostenible atiende a las necesidades de los turistas actuales y de las regiones receptoras y al mismo tiempo protege y fomenta las oportunidades para el futuro. Se concibe como una vía hacia la gestión de todos los recursos de forma que puedan satisfacerse las necesidades económicas, sociales y estéticas, respetando al mismo tiempo la

integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida⁵.

Esto ha planteado la necesidad de involucrar a las comunidades locales como la clave del éxito del desarrollo. Para lograr la participación activa de los pobladores receptores, se considera necesaria una difusión de la investigación y de la información integral acerca del tipo de turismo que se pretende lograr para así crear una vinculación entre los que desarrollan y buscan su implantación, ya sean públicos o privados y las zonas de destino turístico.

Los tres principios en los que se basa el desarrollo sostenible radican en la sostenibilidad ecológica, la cultural y social y la económica. En realidad, la OMT plantea el turismo sostenible como un modelo de desarrollo económico que mejora permanentemente la calidad de vida de la comunidad, facilita al visitante una experiencia de alto nivel y protege al medio ambiente.

Gráfico 3
**RELACIÓN ENTRE LOS COMPONENTES DEL ENTORNO NATURAL,
DESARROLLO SOCIAL Y EL DESARROLLO ECONÓMICO**



Fuente: Enkerlin, Ernesto y A.Madero-Enkerlin (1997), "Educación ambiental, investigación y participación de la comunidad", En Ciencia Ambiental y Desarrollo Sostenible, México, ITP.

En el gráfico anterior se demuestra la relación entre los componentes del entorno natural, el desarrollo social y el desarrollo económico que debe generarse para lograr un desarrollo turístico sostenible.

2.1.4 Segmentación y tendencias de mercado

La maduración de la industria turística internacional y el comportamiento más sofisticado por parte de los turistas, tuvo como consecuencia la creación de una serie de nichos en el mercado turístico internacional, concretándose a través de la implementación de nuevos productos y servicios.

⁵ OMT: Guía para Administradores locales: Desarrollo Turístico Sostenible, 1999

Al aumentar el número de turistas que buscan hacer experiencias más intensas y significativas, a través de viajes distintos o alternativos, aquellos mercados que tradicionalmente se consideraban demasiado pequeños para merecer la atención por parte de operadores turísticos ahora se están convirtiendo en nichos importantes para el ecoturismo, turismo aventura, turismo de salud, y el turismo de educación o espiritualidad (new age tourism). Más aún, los operadores turísticos en la actualidad se encuentran en la constante búsqueda de nuevos destinos turísticos que puedan cumplir con las nuevas necesidades de sus clientes.

La OMT distingue entre sus estadísticas sobre turistas a tres grupos principales, dependiendo del motivo de viaje:

- Turismo de ocio, recreo y vacaciones: Corresponde al turismo clásico, es decir a viajes de placer, sin un fin específico. Está determinado por el deseo de descansar y el interés por visitar localidades relativamente más conocidas. Su demanda depende del ingreso de los turistas, del conocimiento del lugar y del tiempo disponible para dedicar a esta actividad. Una de sus características es su marcada estacionalidad, que aumenta durante los meses de primavera-verano y disminuye notoriamente en otoño-invierno (de los respectivos hemisferios norte y sur).
- Negocios y profesionales: Esta actividad se deriva de los pasajeros que se movilizan por motivos de trabajo. Mantienen una demanda relativamente estable, la cual depende básicamente de la evolución de la economía interna y de las posibilidades de negocios que represente el país.
- Otros: Incluye: visitas a amigos y parientes, tratamiento de salud y motivos religiosos, entre otros. Este tipo de turismo está muy relacionado con la inmigraciones entre los países. Estas visitas son de importancia debido a que se repiten en el tiempo, sin embargo los gastos que se efectúan son menores

El mercado de turismo de ocio es de tal magnitud para la mayoría de los destinos, que resulta casi imposible realizar caracterizaciones sobre el mismo, por lo cual los investigadores en su afán por entender estos grupos vislumbraron la necesidad de realizar una segmentación del mercado, de acuerdo a grupos de personas que comparten características socio-demográficas o psicológicas (market segmentation).

Subdivisiones del turismo de ocio, recreo y vacaciones

Turismo urbano

Def.: Consiste en visitas realizadas a centros urbanos de distintas dimensiones (grandes ciudades hasta pequeños pueblos) con el fin de conocer sus lugares de interés, entre los cuales se pueden incluir parques, museos, edificios de valor arquitectónico y / o históricos, comercios, restaurantes, etc.

Turismo cultural

Def.: El turismo cultural tiene como principal motivación conocer aspectos de la cultura de los antiguos y/o actuales habitantes del lugar visitado: costumbres, arquitectura, manifestaciones artísticas, gastronomía, etc.

Turismo de resort o complejo turístico

Destino turístico relativamente autosuficiente, que ofrece una amplia gama de servicios e instalaciones, especialmente las dedicadas al descanso y esparcimiento, experiencias docentes y salud. (OMT, 1996). Estos complejos se localizan habitualmente en lugares de gran belleza escénica a orillas del mar o en la montaña próximos a ríos o lagos que permitan prácticas deportivas y / o recreativas acuáticas. Esta forma de turismo basa su éxito en el hecho de que a nivel internacional,

dos tercios de los turistas prefieren usar sus vacaciones en regiones litorales en las que puedan disfrutar del sol y de las playas.

Agroturismo

Turismo que se realiza en explotaciones agrarias (granjas o plantaciones), y que complementa los ingresos de los pequeños agricultores a través de algunos servicios, por lo general alojamiento comida y oportunidades de familiarización con trabajos agropecuarios.

Ecoturismo

Debido a la importancia que tiene este segmento en la actualidad para los municipios de las comunas rurales en la mayoría de los países que cuentan con amplia biodiversidad, se hace especial mención y énfasis en este tema:

“El ecoturismo es un segmento que ha aumentado su participación en el mercado durante los últimos años. La UICN (La Unión Mundial para la Naturaleza ⁶) define al ecoturismo como "aquella modalidad turística ambientalmente responsable consistente en viajar o visitar áreas naturales relativamente sin disturbar, con el fin de disfrutar, apreciar y estudiar los atractivos naturales (paisaje, flora y fauna silvestres) de dichas áreas, así como cualquier manifestación cultural (del presente y del pasado) que puedan encontrarse ahí, a través de un proceso que promueve la conservación, tiene bajo impacto ambiental y cultural y propicia un involucramiento activo y socioeconómico benéfico de las poblaciones locales" (Ceballos-Lascuráin, 1993⁷). Las actividades ecoturísticas requieren de productos turísticos en áreas remotas, raras y con espectaculares entornos ambientales y paisajísticos.

El término Ecoturismo se presta para ser confundido con el término de turismo sostenible, sin embargo se debe considerar que el Ecoturismo es solo una parte del conjunto denominado turismo sostenible. Asimismo se ha transformado en uno de los segmentos cuya demanda esta creciendo a tasas más altas que el promedio de crecimiento del turismo tradicional.

Una de las dificultades para el análisis del ecoturismo es el problema de la determinación de su tamaño. A pesar de que existe evidencia de que se trata de una actividad económica creciente, su contribución a la industria turística solamente puede ser estimada, ya que pocos países miden la cantidad de turistas que participan en este tipo de actividades.

Recuadro 1

EJEMPLOS DE PAÍSES CUYO CRECIMIENTO TURÍSTICO ESTÁ RELACIONADO AL ECOTURISMO

- Belice (con un incremento de su industria turística del 140% en el periodo de 1981-1990), Kenia con el 115 % y Costa Rica, con el 31%. Otros ejemplos con importante participación en el mercado han sido Australia, Nueva Zelanda y la el territorio antártico.
- Para Belice se indica, que durante el año 1999, el 49.4% de 172.292 turistas que ingresaron al país visitaron sitios históricos de la cultura maya, 12.8% visitaron los Parques Nacionales y Reservas. Los principales motivos para el viaje a Belice son: la belleza escénica, el encuentro con la naturaleza y la observación de la vida silvestre. Cayos y arrecifes son visitados por el 87% de los visitantes.
- En Perú, el 10.3% de los turistas prefieren la observación de aves silvestres en la áreas naturales y el 47% de los turistas extranjeros visitaron las áreas naturales protegidas en combinación con otras atracciones culturales. El flujo de los visitantes hacia las 26 de las 52 áreas protegidas del Estado aumentó en el 250% durante el periodo de 1990-1999. El número de estos visitantes fue estimado en 642.336 turistas para el año 1999.

Fuente: Ecotourism statistical fact sheet. The International Ecotourism Society, 2002
<http://www.ecotourism.org/data.html>.

⁶ <http://www.uicn.org/>

⁷ Ceballos-Lascurian, H. 1991. Tourism, Ecotourism, and protected Areas. Parks2 (3):31:35:

La Sociedad de Ecoturismo (Ecotourism Society)⁸ indica, en sus estadísticas donde se diferencian el ecoturismo y turismo de vida silvestre, que:

- dependiendo de la región, el ecoturismo puede ser contabilizado como el 40 a 60% del turismo internacional, y
- dependiendo de la región, el turismo de vida silvestre puede ser contabilizado como el 20 a 40% del turismo internacional

2.1.5 El turismo en el contexto de la globalización

La fuerza con la que el mundo se está transformando durante los últimos años en torno a la globalización hace que ningún territorio pueda mantenerse al margen de las nuevas corrientes derivadas de este proceso. La globalización se articula de acuerdo a una doble faz: por un lado propone la creación de un espacio mundial de interdependencias, flujos y movilidades, constituido por el ámbito de una nueva economía, política y culturalmente global y por otro lado la reestructuración de los territorios preexistentes, una nueva división del trabajo internacional y regional y una nueva geografía del desarrollo con espacios ganadores y perdedores.

La reestructuración de la economía, la política y la cultura es una de las macrotendencias que está redefiniendo el contexto mundial en la actualidad. Se manifiesta en la creación de un único espacio global de interdependencias, flujos y movilidades, que cubre el planeta completo y se sobrepone al viejo territorio estructurado como un mosaico de continentes, países y regiones.

En este nuevo espacio se despliega un conjunto de sistemas globales cuyos componentes e integrantes funcionan muy conjuntamente, a pesar de las distancias y su dispersión. En términos de tiempo, se puede apreciar un aumento creciente de la velocidad en los procesos y en el ritmo de vida y una reducción de las barreras y las distancias entre los lugares debido a los avances del transporte y las telecomunicaciones. (Castells, 1996).

Todos los cambios que se comienzan a verificar impulsan sociedades cada vez más abiertas y descentralizadas, lo cual redefine el lugar y el sentido que ocupan los territorios en la aldea global (Boisier, 1996), implicando que los territorios subnacionales deban enfrentar nuevos desafíos para el diseño de sus estrategias de desarrollo, dentro de un contexto de mayor complejidad, apertura, competencia, incertidumbre y velocidad de cambio.

Debido a sus características el negocio turístico se convirtió en una actividad altamente relacionada al proceso de la globalización y está evolucionando gracias a una serie de elementos que este trae consigo:

a) Factores económicos

- Estrategias de integración horizontales y verticales de las empresas turísticas.
- Inversiones directas extranjeras (FDI) de las Empresas Turísticas Transnacionales (TNC) (mercados turísticos Globales).
- Alianzas estratégicas y “Global Player” de las empresas.
- Gerencia turística global de las empresas.

⁸ <http://www.ecotourism.org/data.html>

b) Factores tecnológicos

- El desarrollo de las telecomunicaciones y la internet: la mayoría de las ventas se realizan a través del sistema computacional, sea por el cliente directamente o por el operador (Sistemas globales de reservas).
- Promoción: gracias a los medios masivos electrónicos y televisivos, la publicidad para ciertos destinos turísticos, se ha masificado y llega a muchas más personas (sitios de mercado electrónicos).
- Especialización de los servicios de viajes (tour operador), estos servicios especializados son capaces de realizar la coordinación y organización de viajes a último minuto (paquetes).
- Sistemas de transporte con tecnologías estandarizadas en aeropuertos y otros.

c) Factores culturales

- El mundo se hizo más pequeño debido a los efectos de la globalización y los avances en la tecnología e información de viajes disponibles. Viajes alrededor del mundo se han vuelto accesibles para la clase media en la mayoría de las sociedades industrializadas y se está desarrollando la “aldea global” turística con el turista mundial.
- Segmentación de los mercados en turismo de intereses diversos, ampliación de la gama de ofertas, relacionadas con la tendencia mundial de “volver a la naturaleza”, en relación a la preocupación por el medio ambiente, hecho que se refleja en la creciente importancia del segmento de mercado “Ecoturismo”, el cual se expande de acuerdo a algunos autores con un incremento de 25% anual⁹. Los destinos de mayor importancia para el ecoturismo se encuentran en países en desarrollo que todavía cuentan con una naturaleza intacta y que desean brindarle a los turistas una experiencia exótica.

d) Factores políticos

- Creciente importancia de las Organizaciones Mundiales turísticas.
- Necesidad de coordinación y regulación del turismo a nivel mundial.
- Turismo sostenible como desarrollo deseable.

En la actualidad, el 80% del mercado del turismo masivo a nivel nacional es manejado por empresas transnacionales (TNC)¹⁰, las cuales de acuerdo a la WTTC emplean directa o indirectamente más de 260 millones de personas en todo el mundo.

El Banco Mundial también clasifica al turismo como estrategia de exportación, que le brinda posibilidades a los países para pagar sus deudas. En ese sentido, países en desarrollo han intentado cumplir con el pago de sus deudas a través del negocio turístico, invirtiendo en gran escala en infraestructura relacionada al turismo. En conjunto con instituciones financieras multilaterales y empresas transnacionales turísticas, se han implementado proyectos de infraestructura como caminos, hoteles y programas de promoción turística.

⁹ Herliczek, Jeremy 1996, Where is Eco-Tourism going? *Amicus Journal*. N. 27, pg. 31-35

¹⁰ Kalisch, A. Policy Coordinator, Fair Trade in Tourism network: <http://www.tourismconcern.org.uk/fair>

2.1.6 Empresas transnacionales turísticas (TNCs)

La creciente importancia de las TNCs (por sus siglas en inglés) en el mercado turístico es mencionada por Kalisch¹¹, quién indica que el 80% del mercado mundial de turismo es dominado por empresas transnacionales de manera que por ejemplo en la República Dominicana ya durante el año 1994 el 57% de la capacidad camas estaba en manos extranjeras, y en Hawái, en 1991 ya el 66% de los hoteles existentes pertenecían a inversionistas japoneses. En el mercado internacional de los consorcios turísticos, considerando el volumen de ventas, las corporaciones europeas junto a las japonesas se encuentran al tope del ranking mundial.¹²

Se hace distinción entre los consorcios turísticos y los organizadores de viajes, ya que los primeros participan en las múltiples cadenas de valor horizontales y verticales del rubro turístico, mientras que los organizadores de viajes solamente cuentan con cadenas de valor verticales. A modo de ejemplo se presenta a continuación la cadena de empresas que componen la Empresa Transnacional Turística Preussag A.G. de Alemania:

Cuadro 4

EMPRESA TRANSNACIONAL TURÍSTICA PREUSSAG A.G.

Agencias de viaje	Hapag-Lloyd, TUI centro de viaje, LUNN Poly (Gran Bretaña) VTB V AB Reizen (Bélgica), TUI Travel Centre (Bélgica), International Travel N.V.
Lugares de venta propias	1.206 (Alemania) TUI Leisure Travel y aprox. 900 en 11 países
Tour operadores	TUI, Airtours, Dr. Tigges Robinson L'Tour, Hapag Lloyd Seavtouristik (participación minoritaria) Tompson (Gran Bretaña) Fritidsresor (Escandinavia) Jetair N.V. (Bélgica), Nouvelles Frontieres (Francia) Alpitour (Italia) participación minoritaria)
Líneas aéreas	Hapag Lloyd Flug: 32 aviones con 6.346 asientos, Britania Airways: 34 aviones con 8.676 asientos
Hoteles	RIU Hoteles, Grecoteles, Groupotel, Iberotel, Magic Life y muchos más.
Numero de Hoteles y habitaciones	278 Hoteles / resort con 140.585 camas
Agencias en lugares destino	Ultramar: más 17 agencias adicionales en Turquía
Arriendo de vehículos	Holiday Cars

Fuente: Mundt, Jörn W.¹³

Se ha podido evidenciar durante los últimos años un comportamiento hacia la expansión de los consorcios europeos, esto tanto a nivel horizontal a través de la compra de acciones de otros consorcios como a nivel vertical, a través de la inversión en otras escalas de valor.

Las motivaciones para este tipo de expansión es la siguiente:

- Aumento de los márgenes de las ganancias, de las distintas escalas de valor.
- El acceso a los mercados mejora notablemente y se asegura la competitividad; especialmente a través de la compra de servicios de hoteles y líneas aéreas, donde las participaciones permiten una influencia en las políticas de precios y los contratos.

¹¹ Kalisch, Angela: the GATS and Fair Trade tourism, en: <http://www.tourismconcern.org.uk/fair>.

¹² Petermann, Thomas; Wennrich, Christine: "Folgen des Tourismus-Tourismuspolitik im Zeitalter der Globalisierung" (Band 2), Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung, Band 7, Edition Sigma, Berlin, 1999.

¹³ Berufsakademie Ravensburg, Germany, University of Cooperative Education, Einführung in den Tourismus, 2., ergänzte Auflage 2001, <http://www.ba-ravensburg.de/~mundt/Einf-akt.htm>.

- Mayor influencia en la calidad del producto: En caso de contar con hoteles o resorts propios, es posible diseñar la oferta directamente para el cliente, la pertenencia de agencias permite asegurar la calidad del transporte y de las excursiones o a través de un sistema propio de ventas asegurar los servicios al cliente.
- Política de marca a través de todo el consorcio: debido a que en un consorcio que cuente con todos los escalones de valor, el cliente se encontrará con la marca en cada estación, lo que asegura que el cliente al final del viaje se haya familiarizado con la marca.
- Efectos sinérgicos: ahorro de recursos a través de elementos en común: investigación de mercado, y de producto, bases de datos y telecomunicaciones, entre otros ¹⁴.

¹⁴ Petermann ,Thomas; Wennrich, Christine: "Folgen des Tourismus-Tourismuspolitik im Zeitalter der Globalisierung" (Band 2), Stud. des Büros für Technikfolgen-Abschätzung, Band 7, Edition Sigma, Berlin, 1999

III. Impactos del turismo

Impactos generados por el turismo

A pesar de las cifras económicas alentadoras, los efectos del turismo son ambivalentes. El turismo juega un papel importante y absolutamente positivo en el desarrollo socioeconómico y político de muchos países, puede contribuir al intercambio cultural, fomentar las relaciones entre los pueblos y la paz, creando conciencia para que se respete la variedad cultural y por tanto las diferentes formas de vida.

Por otro lado, en la actualidad no se han cumplido las expectativas que se tenían en el turismo como motor de desarrollo económico. Paralelamente en los destinos turísticos se han manifestado impactos negativos en el medio ambiente, la cultura y la sociedad, lo cual cuestiona al turismo como medio de desarrollo¹⁵. Otro impacto que entra en cuestión es el ingreso de divisas, donde hay que analizar cuidadosamente los gastos que tiene el Estado en relación a la administración del turismo, de la promoción y el desarrollo de infraestructura para el turismo por un lado y por otro los ingresos de las divisas que se generan por el concepto turismo.

En el actual manejo turístico todavía predomina una gestión basada en un primer plano, en los intereses económicos de los inversionistas, sin considerar mayormente los impactos negativos en el ámbito ambiental y sociocultural. El turismo está estrechamente ligado a la creación de infraestructura y al cambio en el uso de suelo en los lugares donde se lleva a cabo. Esto tiene, dependiendo de la escala del proyecto turístico y de la fragilidad del ambiente natural de su emplazamiento, consecuencias ambientales y socioeconómicas.

¹⁵ Foro Ecología y Desarrollo, Tourism paper, german Forum – spanish versión; www.oneworldweb.de/forum

3.1.1 Impactos ambientales

Con frecuencia se considera al turismo como un instrumento de gran importancia para la protección del medio ambiente. Los ingresos provenientes del turismo pueden ayudar a financiar la preservación de parques naturales y proteger regiones ecológicamente sensibles, de la implantación de usos alternativos perjudiciales. El turismo orientado hacia la ecología puede aportar a la educación ambiental de turistas y población local.

El turismo, así como otros sectores, utiliza también recursos y produce desechos. En algunas ocasiones crea conflictos con otras formas de utilización de recursos, pero a veces los complementa. La conservación de la naturaleza constituye una de las bases principales del sector. Los daños causados por el turismo al entorno natural pueden provocar la pérdida de la atracción del destino turístico para los turistas, así como ya ha sucedido en algunos lugares de la costa mediterránea.

Los impactos ambientales del turismo se producen en primer lugar por los desplazamientos en medios motorizados y todo lo que ello supone, desde las infraestructuras (aeropuertos, autovías, aparcamientos, puertos deportivos, carreteras de todo tipo, funiculares, trenes de alta velocidad) hasta las emisiones a causa del consumo de combustible, más aún cuando los turistas se desplazan miles de kilómetros en avión.

Como se puede ver, el turismo no es la "industria sin humo", como se le denomina en algunos círculos. El turismo implica una parte considerable en el aumento del tráfico y las emisiones causadas por este. El desplazamiento a los destinos turísticos suele realizarse en automóviles, autobús, avión o tren. El 90% de la energía primaria consumida en las vacaciones se gasta en el viaje de ida y vuelta. Las emisiones que se producen a raíz de esto, son uno de los mayores problemas ambientales del turismo, sobre todo por el transporte aéreo (en gran parte turístico) donde se observa un índice de crecimiento del 5% anual y se calcula que en los próximos 15 años la cifra se duplicará. En 1990 el transporte aéreo civil consumió 176 millones de toneladas de kerosene causando una emisión de 550 millones de toneladas de dióxido de carbono y más de 3 millones de toneladas de nitrógeno¹⁶. El consumo energético por avión en los últimos 20 años se ha reducido a la mitad. Sin embargo debido al aumento dramático del tráfico aéreo internacional, el consumo absoluto de energía ha aumentado en un 50%.

Otro tipo de impacto se genera en los lugares de acogida, desde la infraestructura de alojamiento, al consumo de agua, energía y otros recursos, ruido y contaminación.

A continuación se indican mayores detalles sobre las razones por las cuales se producen los impactos ambientales:

- El alto consumo de agua en zonas con escasez de agua puede constituir un gran problema, ya que el abastecimiento para el centro turístico se realiza a costa del recorte de agua de la población local. Especialmente lugares como canchas de golf, jardines de hoteles y piscinas, requieren diez veces más agua que lo necesario para sobrevivir. Sucede que la población local se siente en desventaja cuando se les da prioridad por parte de las autoridades a los turistas en cuando al abastecimiento de agua potable o energía eléctrica.
- La contaminación hídrica; generada por las aguas servidas, herbicidas y fertilizantes utilizados en los resorts turísticos también puede constituir un problema. Por ejemplo se han encontrado en las aguas del caribe altos grados de coliformes fecales producto de la inducción directa de las aguas servidas sin tratamiento alguno. En muchas ocasiones las plantas de tratamiento no tienen suficiente capacidad para tratar las aguas servidas adicionales que se producen durante la temporada turística. Debido a

¹⁶ ibídem

los altos costos que significaría la construcción de una planta adicional y al hecho de que se trata de una contaminación también temporal, en la mayoría de los casos no se construyen plantas adicionales.

- La superficie requerida para el turismo es enorme y a menudo se construye fuera de la infraestructura y terrenos de utilización comunal. De este modo, la construcción de zonas hoteleras y urbanizaciones turísticas, campings, campos de golf y equipamientos deportivos o de infraestructura para el transporte turístico (calles, aparcamientos, teleféricos y aeropuertos) tienen solo indirectamente efectos positivos para la población local. A la vez causa serios daños al entorno natural: construcción de diques en zonas costeras, drenaje de pantanos, riego de áreas secas, tala de bosques, explotación de bancos de corales.
- Para la construcción de los centros turísticos se extraen cantidades de materiales de construcción como arena, piedra caliza de los corales y madera de los bosques cercanos, causando grandes perjuicios a los ecosistemas involucrados. Si los turistas o los comerciantes coleccionan corales o moluscos, esto afecta igualmente a la composición de especies en los ecosistemas. Frecuentemente no se respetan las leyes de protección de especies en peligro de extinción, al comercializarlas.
- Muchas actividades turísticas como esquí, submarinismo, salidas en barco, excursionismo de montaña, alpinismo, alteran el espacio natural de plantas y animales que viven en él. En muchos casos es precisamente el turismo ecológico, el que ocasiona o empeora los daños al entorno natural, debido a que con dichas actividades abre al turismo zonas antes no exploradas. Debido al alpinismo por ejemplo, las montañas, se ven afectadas por desechos y tala de árboles.¹⁷
- Otro problema lo constituyen los residuos sólidos que provienen de los lugares visitados por los turistas, como hoteles, restaurantes y otros. Normalmente no existe la capacidad para depositar estas cantidades de basuras en los vertederos existentes, y en este caso se deben incinerar estos residuos, lo que produce contaminación atmosférica, o se botan simplemente en vertederos ilegales.

Cabe destacar, que depende de la cantidad de turistas y de su comportamiento, el que los distintos ecosistemas sufran daños mayores o no. La presión que se produce en los recursos naturales de un área es enorme si la cantidad de turistas sobrepasa la capacidad de acogida del área. Se requiere de una gran cantidad de recursos como agua, energía eléctrica, comida (extracción de moluscos o peces) para atender a los turistas adecuadamente y en muchas ocasiones los recursos que se requieren no existen en cantidades suficientes. En las islas del Caribe los mayores problemas se producen a través de los residuos sólidos y daños en el medio ambiente costero.¹⁸

¹⁷ Foro Ecología y Desarrollo, Alemania; www.oneworldweb.de/forum.

¹⁸ Tourism and Coastal Resources Degradation in the Wider Caribbean by : Island Resources Foundation, St. Thomas, Virgin Islands December 1996: <http://www.irf.org/irtourdg.html>.

Recuadro 2**EJEMPLOS DE SECTORES AFECTADOS POR IMPACTOS MEDIOAMBIENTALES**

Los impactos medioambientales más obvios son aquellos que se asocian con la pérdida o el daño hacia los elementos físicos del medio ambiente. Algunos ejemplos de distintos lugares o países:

- El mediterráneo muchas veces sirve como ejemplo negativo de cómo la construcción intensa y excesiva puede destruir el medio ambiente, congestionar las playas y provocar pérdidas de lugares de valor histórico.
- Según el Programa de Medio Ambiente de las Naciones Unidas alrededor de tres cuarto de las dunas de arena han desaparecido en la costa entre Gibraltar y Sicilia. Esto debido a la construcción de resorts o debido a la erosión causada por la extracción de vegetación.
- En las islas del Caribe, las aguas residuales y los residuos sólidos provenientes de los resorts turísticos han causado graves problemas para el frágil medio ambiente de las islas.
- La extracción de la mayoría de los bosques de manglares en Kenia, debido a la creciente demanda de materiales de construcción para hoteles y restaurantes.
- En Níger, en el desierto, turistas europeos y norteamericanos se dedican a perseguir animales en sus vehículos desconociendo las capacidades físicas de estos hasta darles muerte .
- En Nepal, la cantidad de basura que es tirada por los turistas en los alrededores del Himalaya causa impactos importantes en la ecología del lugar, al igual que impactos visuales.

Fuente: Foro Ecología y Desarrollo, Tourism paper, german Forum, spanish version; www.oneworldweb.de/forum.

Como consecuencia a lo anterior, es de suma importancia que las actividades turísticas y el desarrollo turístico en general de una zona sean planificadas adecuadamente: la mayoría de los impactos se puede evitar a través de una cautelosa planificación y prevención de los daños en el medio ambiente. La mayoría de los impactos ambientales producidos por el turismo se generan en áreas donde no se cuenta con una planificación y un control del desarrollo turístico.

3.1.2 Impactos socioeconómicos

Los impactos socioeconómicos se revelan a través de distintos indicadores. Algunos de estos son económicos y otros son de naturaleza social, tal como lo es la pérdida de tradiciones y costumbres, valores y formas de compartir y relacionarse entre los habitantes de una zona turística. Las razones que inducen a las personas a compartir sus comunas o ciudades con turistas y visitantes, se limitan después de un análisis de aspectos como la hospitalidad e intercambio cultural, al simple hecho de que los turistas significan ingresos económicos para la región. Los ingresos de un área que recibe a turistas son de un mayor alcance que la simple suma de los gastos realizados directamente por los turistas al momento de su estadía, ya que se generan inversiones diversas por parte del Estado y entes privados.

Tanto los ingresos económicos como los gastos tienen una serie de consecuencias en la vida de los habitantes de las zonas turísticas, es decir se trata de impactos que son observables en el territorio y que en general se expresan en cambios de la estructura social de las costumbres, hábitos y tradiciones de la gente. No siempre esos cambios llevan a una mejora de la calidad de vida, de hecho deben ser observados cuidadosamente para evitar la generación de consecuencias negativas para la población.

Debido a que estas personas son aquellas que de mayor manera serán afectadas por los cambios que se expresan en el territorio, es importante que se considere su opinión, necesidades e intereses al momento de la planificación del desarrollo turístico en la región.

Existen una serie de impactos económicos que tienen profundas implicaciones en la vida de los habitantes de la zona donde transcurren, que se repiten en todas las áreas turísticas en el mundo y corresponden a la estructura del mercado y del Estado en el que se sitúan. Los impactos económicos negativos de mayor importancia relacionados con el turismo son:

- a) aumento de los precios de suelo,
- b) aumento de impuestos a la propiedad,
- c) aumento de la oferta de mano de obra,
- d) aumento de los impuestos al valor agregado (IVA)

a) y b) El aumento de los precios de suelo está estrechamente ligado al cambio de su uso y las mayores ganancias que se pueden obtener de él. Se efectúa a través de la mayor compra de propiedades que anteriormente eran de uso agrícola. Estos incrementos de los precios de suelo benefician a aquellos que han invertido en su compra. Sin embargo, en la mayoría de los casos este hecho es acompañado por un aumento en los impuestos a la propiedad, por lo cual muchos de los agricultores no podrán pagar los impuestos incrementados. En varias áreas se distinguen para la determinación de los impuestos el tipo de uso que se le da a los terrenos, de manera que los agricultores paguen menos que los demás. Esto último no protege a residentes con ingresos fijos y que no realizan actividades agrícolas del aumento de los impuestos y en muchas ocasiones se ven forzados a vender.

c) El turismo también tiene efectos sobre la mano de obra del área. Por un lado el turismo crea empleo, pero por otro lado también puede incidir en la inflación, la cual estaría dependiendo de la disposición de la mano de obra existente: En este caso se pueden dar dos situaciones:

- En caso de existir suficiente oferta de mano de obra, el impacto en la inflación permanecería mínimo, ya que los sueldos seguirían relativamente estables en un nivel y no se requiere aumentar los precios de los bienes y servicios para cubrir los sueldos.
- En caso de no existir suficiente mano de obra para cubrir la creciente demanda, los sueldos aumentarían, por lo que también aumentan los precios de los demás bienes y servicios relacionados con el turismo. Esta inflación también tendría influencias en los demás sectores económicos del área.

En el último caso, los empresarios del turismo suelen importar mano de obra de otras regiones, incrementando de esta manera la oferta de mano de obra. Cabe destacar que no necesariamente por el aumento de la oferta de mano de obra los precios de bienes y servicios tienen que permanecer estables.

Especialmente en países pobres esto muchas veces no es necesario, ya que apenas se da a conocer que en un área se produjo una nueva fuente de trabajo, los residentes de las áreas adyacentes se trasladan al lugar turístico para ofrecer su mano de obra (migraciones).

d) El desarrollo turístico implica, casi siempre, un aumento de los precios para el consumidor, hecho que se da debido a los montos de dinero en las manos de los turistas. Viajes de placer todavía son considerados como un lujo y la mayoría de las personas solamente viajan una vez pagadas todas sus necesidades básicas. Las personas están dispuestas a pagar mayores precios para los productos que en su patria. Aquellos negocios que suministran tanto a turistas como a habitantes locales, aumentan los precios, ya que una parte de su clientela está dispuesta a pagarla. Durante la temporada turística también aumentan los precios debido a la mayor demanda por bienes y servicios, lo que también implica, que los precios se elevan.

3.1.3 Impactos económicos

Los impactos económicos se pueden clasificar en “*impacto económico directo*” e “*impacto económico indirecto*”; el primero es el resultado de una venta directa hacia los turistas, mientras que el segundo se refiere a aquellas ventas que se realizan “hacia atrás” (*backward linked business*). Un hotel debe contratar a diversos tipos de seguros, asegurar su capital de inversión, además de contratar a personal, asegurar el suministro de alimentos y otros productos, entre otros. Este tipo de ventas no se realiza directamente con el turista, sin embargo no existiría sin los visitantes. Los impactos económicos indirectos son de alta importancia en la región, se genera mano de obra y el dinero ganado por un suministrador se llega a gastar en otro tipo de servicio o bien dentro de la región.

Otro concepto aplicado es aquel que describe el proceso de salida del dinero de la economía del destino turístico, fenómeno que es denominado “*leakage (goteo)*” por ejemplo el pago de importaciones o sueldos de profesionales que se encuentran en el extranjero. El impacto económico total consiste por lo tanto en el impacto económico directo más el impacto económico indirecto (secundario).

Mientras mayor sea la participación de la economía local en el suministro de bienes y servicios requeridos para el turismo en el lugar, menor es el “goteo” hacia otros lugares o países. En este contexto resulta importante recordar, los mecanismos de distribución de los costos de los viajes que se pueden generar cuando se trata de la venta de ofertas turísticas en paquetes comprados en el extranjero, pensando en el hecho de que en muchas ocasiones la mayoría de las agencias indicadas estarían en manos de un empresa o consorcio que ofrece el conjunto: “del precio pagado por cada viaje permanecen en promedio entre 11 a 12 % en la Agencia de Viaje, 30 a 35 % en el carrier (Línea aérea), 38 a 45 % en el hotel, y 9 a 11% en manos del Tour operador (mayorista al que la Agencia de Viaje pide el servicio del programa) y solo 2 a 4 % en la Agencia de Destino (contacto directo en terreno del Tour Operador, en el lugar de destino)”¹⁹

De los ingresos de divisas hay que restar una suma considerable para la importación de artículos que se requieren precisamente para el turismo. El flujo de divisas varía fuertemente según los países, dependiendo del tamaño, la estructura y el nivel de desarrollo de la economía nacional así como de las formas de turismo del lugar. Cuantos más productos, servicios, recursos humanos y capital tenga que importar un país, mayor es el flujo de divisas.

En regiones apartadas, casi sin explotar, las divisas que terminan en manos foráneas pueden alcanzar hasta el 90%. Especialmente afectados son los países pequeños, pobres y poco industrializados como por ejemplo algunas de las Islas del Caribe y del Pacífico, donde más del 50% de las divisas van a parar al extranjero. En este contexto también es importante mencionar, que muchas veces los países buscan atraer inversiones extranjeras directas para lo que ofrecen paquetes de medidas tales como la exención de los impuestos y otras ventajas, que también tienen un costo para el país.

Los impactos económicos a nivel local pueden ser considerablemente limitados debido a que las necesidades de los turistas son abastecidas desde los centros importantes (casi siempre de las capitales). La poca capacitación turística de la población trae como consecuencia que obtengan solamente empleos no-calificados, vean su participación reducida y que haya una falta de distribución equitativa de los ingresos.

Una encuesta realizada con tour operadores alemanes reveló que alrededor de un tercio del precio de un viaje de naturaleza se queda en el país de origen de los turistas. El segundo tercio se gasta normalmente en el vuelo internacional. Esto significa que sólo un tercio llega a los países-

¹⁹ Petermann, Thomas; Wennrich, Christine: "Folgen des Tourismus-Tourismuspolitik im Zeitalter der Globalisierung" (Band 2), Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung, Band 7, Edition Sigma, Berlin, 1999

meta ²⁰. Para conocer el destino de estos últimos beneficios potenciales se realizó un sondeo de los operadores que organizaban visitas de la Reserva Faunística de Cuyabeno en la parte amazónica de Ecuador. El análisis reveló los siguientes resultados:

- Sólo el 20% de los gastos realizados en el país (es decir no más que 7% del precio total de un viaje) llega a la población local en forma de sueldos, compras de productos o remuneraciones para prestación de servicios.
- El restante 80% permanece en la capital u otros centros económicos del país. Esto es sobre todo debido al hecho de que casi todas las empresas turísticas están operando desde Quito. La mayor parte de los abastos que utilizan (como vehículos, gasolina, alimentos) están importados de fuera de la región. Además llevan sus propios guías y no siempre utilizan guías locales.

Cada vez son más los países dependientes del turismo, a pesar de los riesgos que lleva consigo. El turismo es una actividad económica de temporada. Reacciona sensiblemente a la inestabilidad política de las regiones, a desastres naturales y depende de las coyunturas de los países de origen. Alteraciones políticas, epidemias, desastres naturales y criminalidad en combinación con la fuerte competencia entre los lugares de destino y su fácil intercambiabilidad para los turistas, hacen posible que la demanda hacia un país de destino pueda caer en picada de un día a otro.

²⁰ *ibid*

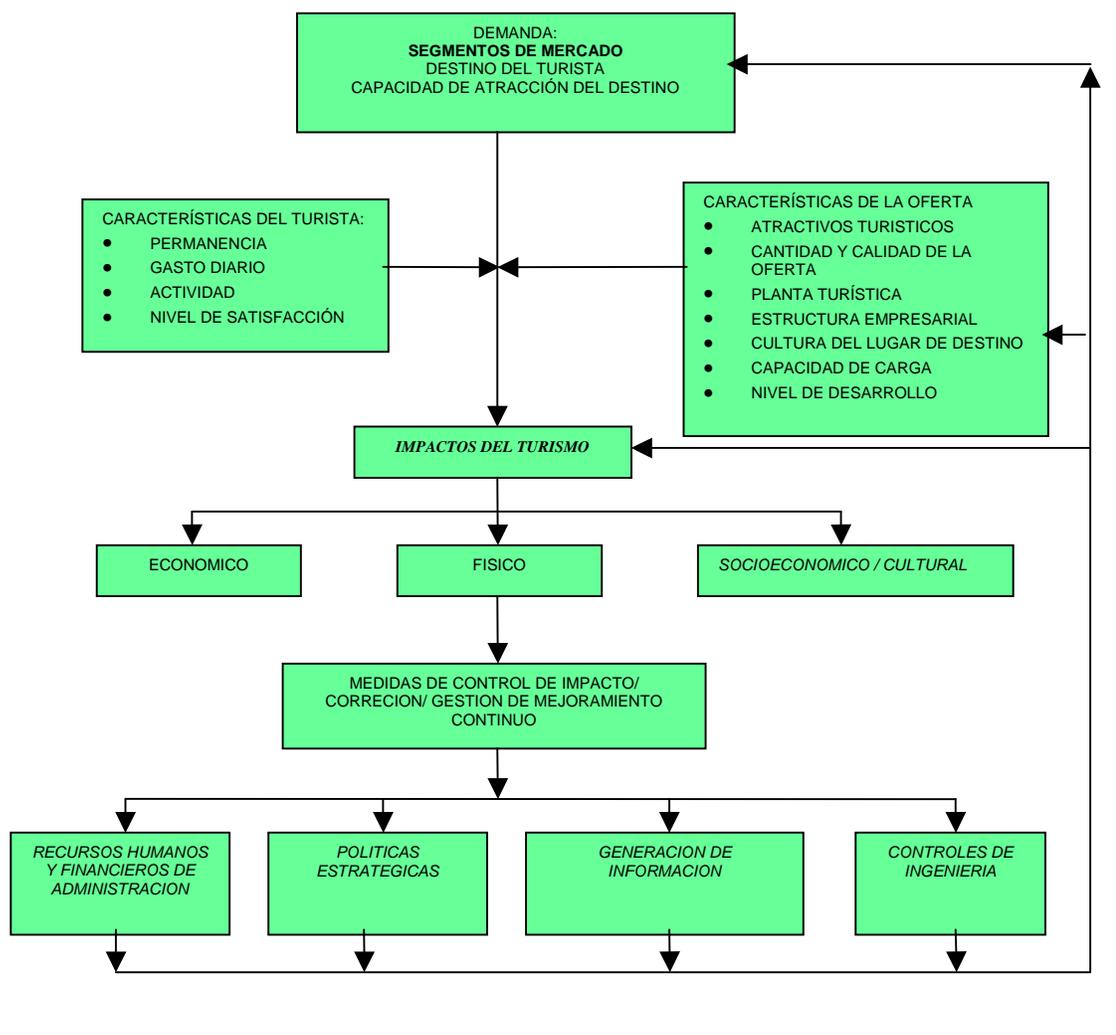
IV. Marco conceptual, estratégico e institucional

4.1 El Sistema turístico

El turismo debe considerarse como un sistema y sector socioeconómico integrado. El sistema funcional del turismo está basado en factores de oferta y demanda.

- El factor demanda consta de los mercados turísticos actuales y potenciales, tanto nacionales como internacionales. Estos se encuentran en estrecha relación con tendencias de desarrollo en el mercado internacional, (el dar prioridad a ciertos segmentos de mercado por ejemplo), y los mecanismos de la globalización, además de encontrarse constantemente afectados por eventos políticos y financieros.
- Los factores de la oferta están representados por el desarrollo de productos turísticos consistentes en: atractivos, instalaciones y servicios de diversa índole. La oferta turística, integrada en general por el sector privado consta de alojamiento turístico en sus diversas formas, tour operadores, servicios de gastronomía y otras actividades de recreación.

Recuadro 3
EL SISTEMA TURÍSTICO Y LOS IMPACTOS



Fuente: Adaptada de Matieson and Wall (1998)

El factor oferta está constituido por la industria turística y debería estar constantemente en un proceso de revisión y modernización para implementar cambios tecnológicos y de gestión en los negocios de la industria además de la generación de nuevos productos que estarían respondiendo a las nuevas expectativas de los clientes. Además se cuenta con una serie de otros elementos cuya compleja interrelación tiene una serie de impactos, tanto positivos como negativos, en el área de influencia de la actividad.

Los impactos están estrechamente relacionados con la capacidad de manejo de la gestión turística. En este caso, es el Estado el que tiene una responsabilidad y un papel importantísimo, ya que está a cargo de fomentar, planificar y regular las actividades turísticas en el país. Una buena gestión del sector público puede prevenir, minimizar y mitigar la mayoría de los impactos negativos que se tienden a generar a través de la actividad turística. Sin duda, la responsabilidad por el buen manejo del turismo es compartida con el sector privado, el cual, a través de su actitud y acción, es el que debe asegurar la práctica real de una gestión sostenible del desarrollo a lo largo del tiempo.

La tarea de “hacer Turismo”, es decir lograr que el sistema anteriormente mencionado funcione de manera eficiente, es una tarea compartida entre el sector público y privado. El sector público está a cargo de crear un marco regulador, facilitador, promotor e inversor, para que el sector privado, que está a cargo de la generación de los productos y la competitividad de la oferta, pueda trabajar en mejores condiciones.

A continuación se presenta una breve reseña de la distribución de las tareas entre sector público y privado en relación al negocio turístico:

Los administradores nacionales del turismo, organizaciones gubernamentales o privados, promueven y monitorean el desarrollo turístico dentro del contexto de un país, región, provincia o comuna. Cabe destacar, que muchas veces no hay pleno consenso entre las organizaciones sobre las gestiones a realizar y el tipo de planificación.

Organizaciones internacionales de este tipo realizan foros de discusión y asistencia de marketing e investigación, ayudan a sobrepasar obstáculos en el desarrollo del turismo y otros. Los objetivos de todas estas instituciones turísticas consisten en promocionar la región que representan y asegurar el desarrollo turístico.

Las organizaciones turísticas tanto públicas como privadas están organizadas a través de distintos aspectos:

- *Geografía*: internacional, nacional, Estado o provincia y locales.
- *Pertenencia*: gobierno, compartido entre gobierno y privado, o privado.
- *Función o tipo*: reguladores, suministradores, de marketing, de desarrollo, consultores, investigación, de educación, publicación.
- *Industria*: transporte, agencias de viajes, organizadores de tours, alojamiento y de atracciones.
- *Motivo*: con, o sin fines de lucro (ONG's).

En términos generales las tareas se encuentran distribuidas como sigue:

Recuadro 4

GESTIÓN TURÍSTICA DEL SECTOR PÚBLICO

Para que el sistema turístico funcione debe establecerse un marco político, legal e institucional a nivel nacional, regional y local, que brinde un ambiente apropiado y las condiciones para que se pueda desarrollar y gestionar la industria turística en general y la planificación e implementación de planes de desarrollo.

El turismo es una economía integral, que envuelve las actividades de una gran serie de elementos e instituciones del Estado, por ejemplo aquellos relacionados con:

Desarrollo económico, protección del medio ambiente y de los recursos naturales, (áreas protegidas), históricos y culturales, servicio de salud, sistema de transporte, telecomunicaciones, infraestructura (vial, aeropuertos, portuaria, sanidad vivienda, etc), demografía, relaciones exteriores, seguridad, policía internacional, gestión de fronteras, entre otros.

En general se requiere tanto de información cuantitativa como cualitativa de estas instituciones, así como de labores de control y fiscalización y todo tipo de gestiones de fomento en materias de atracción de inversión y ejecución de proyectos. Por lo anterior se requiere de un ente público, en el mejor de los casos un ministerio, que cuente con suficiente poder político para coordinar las actividades turísticas para que los demás entes involucrados cumplan con su rol concerniente al marco de desarrollo turístico del país.

El sector público, a través de este ente especializado está a cargo elaborar e implementar una política de turismo, la planificación, desarrollo y la regulación del desarrollo turístico en las respectivas escalas nacionales, regionales y locales.

Fuente: Elaboración propia

Recuadro 5
GESTIÓN TURÍSTICA DEL SECTOR PRIVADO

El sector privado, además de generar negocios de acuerdo a su naturaleza , también debería involucrarse y trabajar en conjunto con el sector público y otras instituciones a nivel nacional e internacional para fomentar su negocio. Debido a que el turismo es una industria altamente globalizada, el sector privado debería estar a cargo de:

- Un constante mejoramiento de los productos y servicios
- Identificar nuevos nichos de mercado y
- Asegurar la competitividad a nivel internacional

Otros aspectos de importancia para el sector privado serían:

- Fomentar la asociatividad de los empresarios
- Generación de inversiones
- Contratación de personal y generación de puestos mano de obra
- Aplicación de herramientas voluntarias para velar por la sostenibilidad
- Constante capacitación del personal
- Adaptación de medidas de certificación internacionalmente reconocidas de calidad del producto turístico
- Enfoque participativo en negociaciones comerciales externas del gobierno
- Asociaciones dinámicas y mutuamente beneficiosas con el sector público

Fuente: : Elaboración propia

4.2 Funciones del Estado y de la hacienda pública ²¹

Las funciones del Estado y sus herramientas de intervención relacionadas con el gasto público, implican la necesidad de identificar las funciones, niveles de actuación, el rol del Estado en los diversos niveles y las características o requisitos que se deben cumplir para una exitosa planificación de las actividades o bienes que serán financiados con los recursos públicos.

Dentro de las funciones del Estado figuran para la hacienda pública tres funciones básicas, éstas son:

- *Asignación:* Esta función se preocupa de la provisión eficiente de bienes sociales, y la definición de una canasta de los mismos, cuando por motivos de fallas del mercado o por ineficiencias que puedan producirse, no es factible la provisión de estas por parte del mercado. La provisión pública de bienes y servicios trata de aquellos que entrega el Estado a través de sus empresas e instituciones y que son financiados por el presupuesto público.
- *Distribución:* debido a la inequitativa distribución de la riqueza, es necesaria la acción del Estado para atender a quienes quedan más perjudicados con esta desigualdad de manera que se establezcan mejores condiciones de distribución. El mecanismo fiscal es la redistribución a través de un esquema de impuesto transferencia, que combina una imposición progresiva de la renta de las familias con ingresos superiores con una subvención a las familias de menor renta.
- *Estabilidad:* Esta función es de política macroeconómica, y tienen relación con el nivel de empleo, la estabilidad del nivel de precios, la solidez de las cuentas exteriores y una aceptable tasa de crecimiento. Estos objetivos no se producen automáticamente, es necesario la dirección de la política pública.

4.2.1 Funciones de la planificación

Una vez mencionadas las funciones básicas del Estado y los propósitos de la hacienda pública (funciones) conviene mencionar la forma en la cual el Estado realiza sus estrategias o promueve sus políticas. Estos objetivos se cumplen a través de la planificación económica y social.

Prospectiva (visión de largo plazo)

Se trata de un esfuerzo para realizar una planificación de largo plazo, para incorporar previsión, coherencia, unidad y reducción de incertidumbre, todo esto acompañado de una asignación eficiente y equitativa de los recursos fiscales, a fin de atender con prioridad a los servicios, la infraestructura y las obras que demanda la reducción de la pobreza y las desigualdades.

Coordinación

La coordinación intersectorial es de suma importancia, con una consecuente compatibilización entre presupuesto y programas y la regulación de los mercados, a fin de darle dirección al proceso social y orientación coherente al cambio, asegurando una asignación eficiente y equitativa de los recursos en consonancia con las prioridades que demanda un Estado moderno y competitivo.

Evaluación

Se trata del seguimiento y de la evaluación de planes, programas y proyectos, actividad fundamental de un modelo de gestión pública orientado y ajustado a resultados, estableciendo un

²¹ ILPES/ CEPAL: Bases conceptuales para los cursos sobre el “ciclo integral de proyectos”, 2002

sistema de indicadores que permita la retroalimentación del sistema de modo que puedan realizarse constantemente ajustes para su mejoría.

4.2.2 Niveles de actuación

Existen en la administración del Estado diferentes niveles de decisión de la acción pública, los cuales significan distintos niveles de intervención y de toma de decisiones. Dependiente de la estructura institucional que pueda tener el Estado, los niveles de toma de decisiones son:

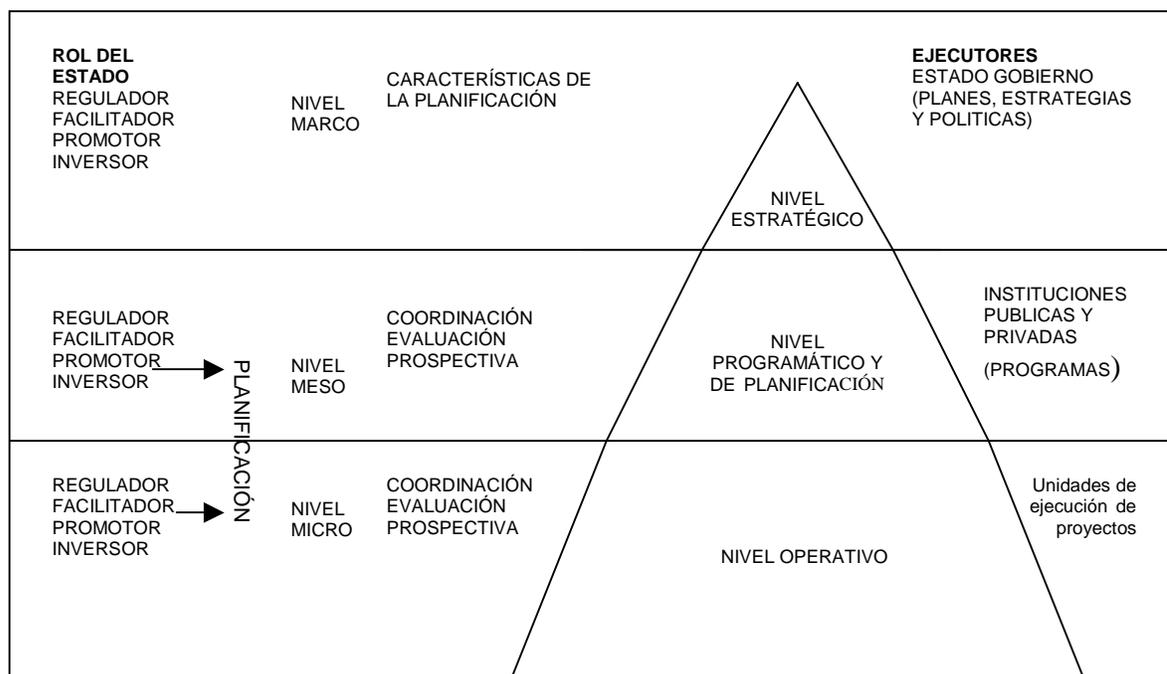
Nivel estratégico: Nivel superior: se trata de decisiones de carácter estratégico, como decisiones políticas y legislativas, que orientan y regulan la acción pública

Nivel programático: decisiones relacionadas con las instituciones, las cuales deben desarrollar acciones en un sector determinado, ministerios, servicios u otras. Se trata del cumplimiento de los objetivos programáticos, ya que en esta esfera se llevan a cabo los programas de los diferentes sectores.

Nivel operativo: sector donde el Estado interviene directamente sobre el territorio y la población a través de la implementación de los programas; esta intervención se puede expresar a través de: funciones, tareas, instrumentos, personal que trabaja y equipamiento empleado. Las intervenciones están sujetas a metas y plazos y el impacto debería ajustarse a los objetivos definidos en los niveles estratégicos y programáticos.

En el Gráfico 4 se muestra el esquema general de los conceptos de las funciones de la hacienda pública.

Gráfico 4
FUNCIONES DE LA HACIENDA PÚBLICA



Fuente: ILPES/ CEPAL: Bases conceptuales para los cursos sobre el “ciclo integral de proyectos”, 2002

4.3 Funciones del Estado para el desarrollo turístico

El esquema presentado anteriormente no se ajusta con gran facilidad al sistema turístico, ya que en este caso no se trata de intervenciones realizadas exclusivamente por el Estado. De hecho, el desarrollo del turismo depende en gran medida del sector privado.

El Estado debe realizar una serie de actividades relacionadas con el turismo: Fomentar los negocios turísticos, construir infraestructura básica (vial, telecomunicaciones, portuaria, sanitaria entre otras) desarrollar proyectos de gestión y desarrollo turístico, regulaciones, promoción del negocio, promover la Atracción de Inversiones, asegurar un estándar de calidad turística y las posibilidades para la capacitación del personal, desarrollar y aplicar instrumentos para el desarrollo, entre varias otras. En general: el Estado está a cargo de generar un marco de fomento de negocios y de la industria en general, procurando que se creen oportunidades de negocios y que el sector se desarrolle dentro del marco de sostenibilidad ambiental, social y económica.

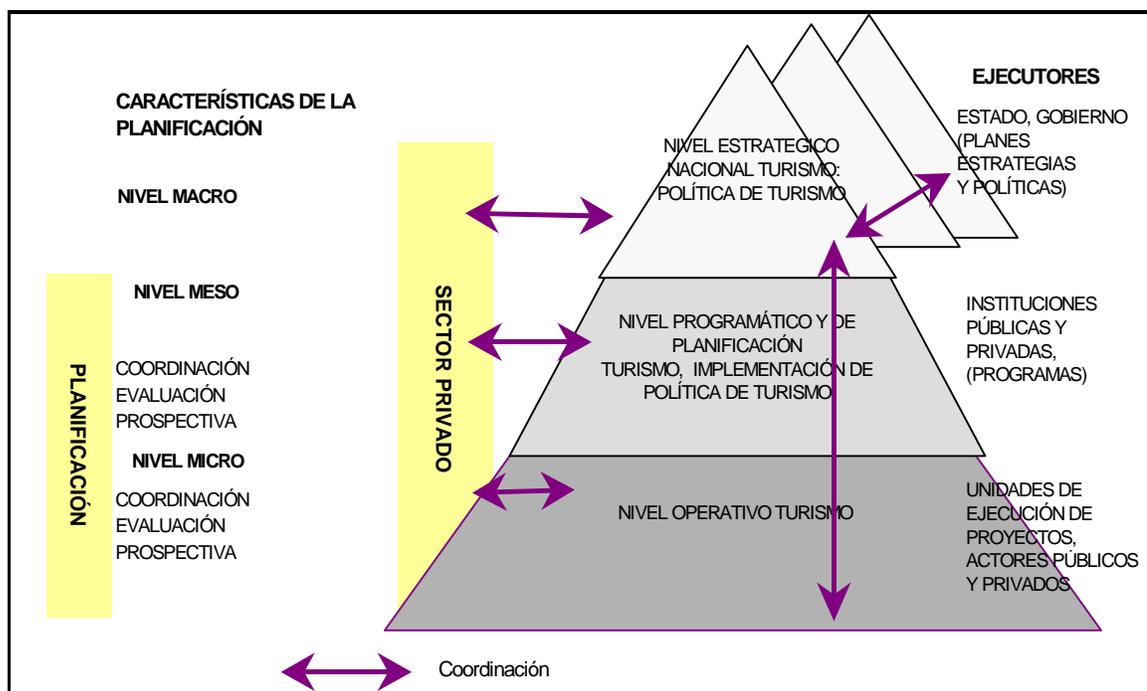
En relación con las inversiones turísticas directamente realizadas por el Estado, tratándose de inversiones que implican bienes materiales e infraestructura, estas son realizadas generalmente por ejemplo por el Ministerio de Obras Públicas. La institucionalidad turística solamente se dedica a complementar las mejoras globales, tales como canalizaciones de agua potable, paseos marítimos, regeneración de playas, infraestructuras portuaria y vial y telecomunicaciones, entre muchas otras; con el cuidado de los pequeños detalles fácilmente reconocibles y muy directamente percibidos por el turista, intentando dotar de un contenido más turístico a las inversiones en infraestructuras y a la prestación de servicios generales.

Otras inversiones directas realizadas por parte del Estado se vinculan con la promoción del turismo a nivel nacional e internacional, la capacitación para el sector público y privado en distintas materias turísticas y la realización de una amplia gama de investigaciones necesarias para la constante mejora del producto y su competitividad al igual que el control y la prevención de impactos ambientales, sociales y económicos no deseados. Otro tema de gran importancia es la planificación del turismo, actividad que es llevada a cabo por parte del Estado en conjunto con el sector privado.

El rol del Estado está relacionado con el fomento del crecimiento de este sector económico, no a través de la intervención directa, como lo sería la participación en los negocios, sino a través de la entrega de un marco general económico y de facilidades de todo tipo para posibilitar y generar el desarrollo y crecimiento económico, removiendo a la vez innecesarios obstáculos, cargas burocráticas y restricciones. Estas actividades del Estado se realizan básicamente a través de la planificación y la coordinación.

Los distintos niveles de intervención del Estado en los diferentes niveles de toma de decisiones para el sector turismo son como sigue:

Gráfico 5
FUNCIONES DEL ESTADO EN EL SECTOR TURISMO



Fuente: Elaboración propia sobre la base del gráfico 4.

4.3.1. Nivel Macro: nivel estratégico de desarrollo turístico a nivel nacional

La industria turística no puede ser vista como un sistema que opera de manera autónoma e independiente de los poderes políticos establecidos en el país. El Estado tiene un rol crecientemente activo en el desarrollo del turismo, y no solo porque tiene la tarea de definir una política de turismo, sino porque también está a cargo del manejo de temas tan relevantes como: promoción de los productos en el mercado extranjero, la elaboración de planes generales que contribuyan a mejorar la cantidad y calidad de la oferta, la coordinación y financiamiento (a través de recursos propios o de otros agentes del Estado) de un sinnúmero de ítems como infraestructura vial, telecomunicaciones, transporte etc., además de generar las bases para el desarrollo y la regulación del desarrollo turístico en las respectivas escalas nacionales, regionales y locales.

Además de estos temas relacionados con los productos turísticos y la infraestructura, el Estado interviene en la cantidad de turistas que ingresan y su procedencia debido a los acuerdos bilaterales, al igual que en las regulaciones del transporte aéreo de los turistas. El Estado determina donde y cuales son los principales sectores de atractivos turísticos en el país, ya que a través de la regulación permite el desarrollo y la explotación turística de los sectores.

Cabe destacar que la mayoría de los grandes atractivos turísticos, especialmente aquellos relacionados con la naturaleza se encuentran en manos del Estado (parques y reservas nacionales, atractivos arqueológicos u otros). Otro tema son los impuestos directos e indirectos en hoteles, tiendas, transporte entre otros, todos aspectos manejados por el Estado.

El actuar del Estado tiene un importante impacto en el turismo, lo que se expresa especialmente a través de leyes relacionadas con el turismo, regulaciones y restricciones de una gama que se extiende desde tarifas de tráfico aéreo que determinan la frecuencia y el costo de los viajes, hasta la indicación sobre la calidad del agua marina para que sea apta para el baño y el precio a pagar de entrada en el parque nacional a visitar.

La mayoría de estas actividades nombradas a nivel macro están relacionadas con actividades o inputs de otros órganos del Estado, lo que refleja el alto nivel de integración que tiene el sector turístico y la gran variedad de niveles de decisiones existentes²² :

1) **Parámetros económicos y regulaciones del sistema**

A pesar de la definición de una política de turismo, que determina los objetivos de desarrollo, planificación y coordinación de la actividad turística, el Estado no siempre dispone de una legislación especialmente dirigida hacia el turismo. Esta es determinada generalmente a través de las decisiones políticas de naturaleza genérica del Estado, como los son los parámetros económicos y de regulaciones para el funcionamiento de la industria en general.

Sin embargo, existen algunos casos, como el de Costa Rica, donde se le da tanta importancia al sector, que se elaboró una legislación para éste.

2) **Organismos del Estado**

El desarrollo del sector turístico depende en gran medida de la intervención de otros organismos del Estado que tienen la capacidad de realizar inversiones directas en infraestructura de distinta índole, brindar bienes y servicios generales, transporte y telecomunicaciones, entre varios más. Estos servicios generales están estrechamente relacionados al turismo. Sin embargo, al momento de ser ejecutados en general, no tienen como objetivo fomentar el turismo, sino más bien el desarrollo del país en general.

En relación con lo anterior es de suma importancia que el Estado cuente con instrumentos para la atracción de inversiones, una regulación de los impuestos relacionados con el sector y un sistema burocrático transparente y eficiente.

3) **Administración e institucionalidad turística**

Creación de un marco legal y político para una institucionalidad turística. Existen tres tipos básicos de institucionalidad pública para el turismo:

- Institución pública, puede ser un departamento al interior de un ministerio,
- Ministerio de Turismo, o
- Corporación de turismo compartida por el Estado y el sector privado, donde se recibe financiamiento particular, y tiene un manejo más independiente que los dos otros tipos. Es allí donde se manejan los temas de mayor relevancia: planificación, desarrollo, y promoción de los productos turísticos.

4) **Sistema jurídico**

El sistema jurídico tiene relación indirecta, pero importante con el turismo, ya que representa y vela por el cumplimiento de los acuerdos bilaterales o de integración multilateral, del marco legal de comercio internacional, económico y de medio ambiente del país, defensa de los derechos al consumidor, todos temas altamente relacionados al turismo.

²² Adaptación de: GARTNER; William: *Tourism Development, Principles, Processes and Policies*, 1996, N.Y.

5) Sistema de defensa y orden público

Agencias públicas tales como la policía o las fuerzas armadas no tienen influencia directa en el turismo, sin embargo su presencia es de suma importancia para el desarrollo turístico porque resguardan la seguridad y el buen trato a los turistas de acuerdo a las leyes del país. En algunos países donde la criminalidad es un problema para el turismo, la presencia de una fuerza protectora efectiva es vital.

6) Sistema descentralizado

La descentralización, en este caso la delegación de poderes políticos por parte del organismo de turismo es de importancia, ya que en general, los intereses y niveles de actuación difieren entre los niveles nacional, regional y local, por lo que es altamente recomendable que exista una división de las responsabilidades entre éstos.

7) Acuerdos del Estado con consejos consultivos y con el sector privado

Los consejos consultivos nacionales e internacionales (integrados por organismos privados, representantes de la industria y ONGs de diversa naturaleza) son de suma importancia para las labores de la Institucionalidad turística, ya es allí donde se entrega e intercambia información y opiniones de diversos actores involucrados en la materia. El fomento para la generación de estos entes (fortalecimiento de asociatividad) por parte del Estado es una materia de importancia.

8) Formulación de Políticas de turismo y sus objetivos

La formulación de una política de turismo es de importancia crucial para un gobierno que desea desarrollar o sostener el turismo como parte integral de la economía del país. La política hace referencia a un plan general y de alto nivel que incluye los objetivos, la dirección de avance estratégico y procedimientos relacionados con un sector o actividad.

Para elaborar una política de turismo es importante que los tomadores de decisiones consideren los siguientes antecedentes ²³:

- El rol del turismo en la economía nacional (¿qué importancia se le otorga al turismo dentro de la economía nacional y con respecto a las demás industrias?).
- Control del desarrollo turístico (¿qué tipo de turismo es deseable y apropiado y cuáles serían los lugares para su implementación?).
- Administración del turismo (¿en qué nivel debe ser representado el turismo dentro de la estructura y los organismos del Estado?).
- Apoyo gubernamental para el turismo (¿cuáles son los montos que la hacienda pública asignará al desarrollo turístico?).
- Impactos del turismo (¿cuáles serán los impactos positivos y negativos que generará el turismo en la sociedad, cultura y el medio ambiente y cuáles serán las respuestas a esos impactos?).

En términos generales se establece en las políticas de turismo que el Estado tendrá por misión promover mediante la realización de las políticas o acciones un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades turísticas, logrando un alto nivel de empleo, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida y la cohesión económica y social.

²³ OMT: International Tourism: A Global perspective (1999)

Las *políticas de turismo* en general incluyen los siguientes objetivos:

- Mejoramiento de la balanza de pagos nacional a través del ingreso de divisas
- Fomento del desarrollo regional
- Diversificación de la economía nacional
- Aumento de las rentas públicas (impuestos y otros)
- Aumento de los ingresos de los habitantes de las zonas turísticas
- Mantenimiento, mejora y ampliación del empleo en el sector turístico
- Creación de valor agregado a los recursos naturales, culturales e históricos para asegurar su protección a lo largo del tiempo
- Implementación de una actividad económica en el marco de la sostenibilidad

El desarrollo de las estrategias principales para alcanzar estos objetivos se convierten en general, en las tareas de la institucionalidad turística.

Cabe destacar que el turismo requiere de una planificación de carácter integral, ya que las variables a tratar son de carácter económico, social, ambiental, territorial, de infraestructura, de salud, de seguridad, institucional, entre varias otras, por lo que es obvio que muchas de las responsabilidades deben ser compartidas con otras instituciones públicas y que las labores de coordinación interestatal son esenciales.

4.3.2 Nivel Meso: Nivel Programático y de planificación

Institucionalidad de turismo: dependiendo de la estructura política del país, éste contará con una de las estructuras estatales o semi-privadas ya mencionadas anteriormente.

Los organismos turísticos estarán a cargo de la implementación de las políticas y programas elaborados a nivel nacional. Dependiendo de la descentralización del país, también se contará con políticas regionales y locales, que reflejen con mayor intensidad las necesidades específicas de estos niveles.

Una de las labores primordiales de la institucionalidad turística es el trabajo en conjunto con el sector privado, facilitando y fomentando el desarrollo de los conglomerados de la industria turística y brindándole un marco y una estructura adecuada para su óptimo funcionamiento velando, además, por un desarrollo sostenible y moderno de la actividad en el país. En general, la institucionalidad turística no cuenta con representantes a nivel local, por lo que los planes regionales generalmente tienen influencia directa e indirecta en el territorio local. Otra diferencia importante se presenta cuando los recursos asignados para la implementación de los planes sean regionales y no nacionales y, dependiendo de este modus operandi, la capacidad de actuar sea mayor o menor a nivel regional.

El Plan de desarrollo determina las estrategias de la política turística del Estado. La institucionalidad tiene la tarea de convertir esas estrategias en líneas de acción, planes, proyectos e instrumentos, para su posterior implementación.

Las *estrategias* en muchos casos dicen relación con lo siguiente:

- Impulso y consolidación de nuevos productos
- Promoción de la oferta turística en los mercados accesibles y de mayor rentabilidad
- Coordinación y cooperación público privada
- Desarrollo del turismo sostenible / protección del medio ambiente

- Fomento de la calidad y rentabilidad del producto turístico nacional
- Aumento de la competitividad nacional e internacional

Las estrategias deben convertirse en líneas de acción, programas y proyectos, tanto para el nivel macro, meso y micro, dependiendo de la actividad o los elementos a gestionar. También existe la posibilidad de que en los niveles meso y micro se elaboren planes y programas propios para las distintas regiones o sectores del país.

En general los temas que se reflejan en estos planes son los siguientes:

- Promoción a nivel nacional e internacional de los productos turísticos
- Desarrollo territorial: identificación y desarrollo de áreas turísticas privilegiadas
- Incorporación del objetivo de desarrollo de un turismo sostenible en el proceso de planificación, de manera coordinada con las demás instituciones del país: estudiando los efectos en el medio ambiental, económico cultural y social del desarrollo del sector.
- Investigaciones de diversa índole: estudios de marketing y promoción al interior del país, recursos naturales, culturales, estudios de mercado, desarrollo de productos novedosos, necesidades de capacitación, certificación, nuevas tecnologías, tendencias de mercado, entre otras.
- Capacitación: procurar posibilidades de capacitación para el sector público y privado
- Infraestructura: fomento del desarrollo de infraestructura de acuerdo a las necesidades turísticas (vial, portuaria, telecomunicaciones, alcantarillados, etc. Se trata de actividades que deberían ser coordinadas en conjunto con la institución a cargo de la ejecución de las obras públicas.
- Atracción de inversiones turísticas (nacionales e internacionales)
- Control y fiscalización: revisión de las actividades de operadores turísticos nacionales e internacionales.
- Certificación: implementar en conjunto con el sector privado la certificación de los productos turísticos de acuerdo a estándares internacionales.
- Calidad del producto: regularización a estándares internacionales de los productos turísticos.

La planificación se lleva cabo en una variedad de *formas* (desarrollo, infraestructura, promoción y marketing); *estructuras* (distintos organismos del Estado); y *escalas* (internacional, nacional, regional, local y sectorial).

Sector privado

Debido a que la mayoría de las intervenciones del Estado dicen relación directa o indirecta con el producto turístico y este en general se encuentra en manos de privados, se hace imprescindible la colaboración de estos en la coordinación de actividades de planificación, mejoramiento del producto y su promoción.

Debido a ese esquema, es de gran importancia que los empresarios se encuentren asociados en organizaciones que representen sus intereses ante los organismos públicos, para que conjuntamente se encuentren las mejores formas de actuar. En muchas ocasiones se comparten inclusive los gastos para una variedad de actividades. Es importante que los privados cuenten con asociaciones organizadas que sean representativas de sus respectivas actividades (operadores, guías turísticos, gastronomía, hotelería, entre otras) a nivel local, regional y nacional, de manera que

puedan establecer una contraparte y colaborar con el sector público en los niveles macro, meso y micro, y trabajar coordinadamente.

Organizaciones del sector privado

Estas están conformadas por empresas privadas y otros organismos con objetivos en común. Puede tratarse de organizaciones a nivel local, regional, nacional e internacional. Es aquí donde se genera un espacio para la identificación y discusión de problemas de la industria, donde se generan estándares, lineamientos y políticas que se busca implementar a través de la coordinación y colaboración con el sector público.

La organización de mayor influencia que representa a los industriales particulares a nivel mundial es el “World Travel & Tourism Council, (WTTC , por sus siglas en inglés) un foro global de líderes industriales del turismo. Sus miembros son los altos ejecutivos de todos los sectores de la industria de viaje y turismo, incluyendo alojamiento, abastecimiento, cruceros, entretenimiento, recreación, transporte y servicios relacionados con viajes. En general las empresas que forman parte del WTTC también se encuentran organizadas a niveles nacionales y regionales, velando de esta forma por sus intereses.

A continuación los nombres de algunas empresas cuyos líderes forman parte del foro WTTC.

Cuadro 5
EMPRESAS REPRESENTADAS POR WTTC

Servicio	Empresas
Alojamiento	Mandarin Oriental Hotel Group, Resorts Condominius International, Hilton Hotels Corporation Hilton International The Taj Group of Hotels, Marriot International, The Leading Hotels of the World, , Scandic Hotels AB,Whitbread Hotel Company, SRS Worldhotels, Starwood Hotels and resorts, Four Seasons Hotels & Resorts, Loews Hotels, Beau Rivage Palace
Transporte y servicios relacionados con viajes	Qatar Airways, British Airways Pic. Continental Airlines, American Airlines, Singapore Airlines, Northwest Airlines, Iberia, Air New Zealand, Lufthansa German Airlines, Air Mauritius, Varig , Great canadian Railtour-Co., Avis Rent a Car, Inc, Avis Eurpoe, Rail Eupor group. Inc., The Hertz Coporation, Dollar rent a car Systems. Inc., Rolls Royce. Pic, Sixt rent a car,
Agencias de viajes y Organizaciones de tours	Gullivers travel Agency, Uniglobe Travel (International), Barceló Emoresas, Far &Wide Travel corporation, Galileo International, The Shipol Group, Expedia, Inc, Global vacation Group, The Thomas Cook Group, Emeco Travel, Sol Melía, Preussag AG., Luso Tour S.A. , Globud and Cosmos Inc., Japan Travel Buerau (JTB), Business Travel International, Atlas travel Agency, Grupo Espirito Santo, Amadeus Global Travel Distribution, Thomson Travel Group, The Coventry Group, Travel Services International

Fuente: WTTC, 1999

4.3.3 Nivel Micro: nivel operativo de proyectos

A este nivel se realizan los proyectos de turismo, los cuales finalmente se expresan a través de la intervención en el territorio. Por un lado se puede llegar a concretar planes elaborados a nivel nacional o regional y que abarcan una zona geográfica determinada, puede ser el país, una región, una localidad u otra. Por otro lado existe la posibilidad de que se lleguen a concretar planes puntuales que hayan sido elaborados a nivel local a través de los actores locales (municipio, u otros).

Dependiendo del tipo de proyecto, las intervenciones se reflejan directamente en el territorio (por ejemplo como la harían obras de infraestructura) u otros que son de gestión turística (como lo sería una campaña de capacitación de los empresarios o de certificación de la calidad de los productos turísticos).

Nivel local

El desarrollo turístico de una comuna muchas veces forma parte de un plan estratégico *a nivel regional*, que es impulsado para la institucionalidad regional. En este caso es de importancia que a nivel local se cuente con antecedentes y programas para poder participar en la orientación y el desarrollo del proyecto turístico considerado a nivel regional, o en el caso de querer generar un programa propio.

Debido a que en general los países no cuentan con una institucionalidad turística a nivel local, el desarrollo del mismo se convierte en tarea del municipio y de los actores a nivel territorial, siempre y cuando se cuente con la posibilidad y los instrumentos para hacerlo desde el nivel local.

El nivel local o comunitario del desarrollo y planificación turística se ocupa de:

- Fomentar la implementación de planes regionales que se lleguen a aplicar a nivel local o la elaboración de planes propios a través de la planificación estratégica del turismo.
- Contar con las herramientas necesarias para la intervención en el territorio, como: la ordenación y zonificación del territorio en lo referente a los distintas actividades económicas, al igual que a un nivel de mayor detalle, como lo serían complejos y otras instalaciones de interés y el tipo de diseño típico de una zona para la construcción.
- El cumplimiento de las regulaciones y leyes de sanidad, seguridad y medio ambiente al igual que estándares para la higiene , expendido de alcohol, seguridad y condiciones laborales.
- Entrega de licencias para empresarios, operadores turísticos, agencias de viajes, hoteles , restaurantes y otros.
- Formación profesional y capacitación en turismo local, gestión de comercialización turística, mejoramiento de producto y certificación, servicios de información y otras funciones administrativas.
- Generar infraestructura básica diversa (este aspecto también puede ser resuelto a nivel regional)

V. Inversión extranjera directa

5.1 Introducción

La inversión extranjera directa (IED) es uno de los elementos de mayor importancia para los países latinoamericanos en relación con el desarrollo del turismo por parte de Estado, ya que en la mayoría de los casos no se cuenta a nivel nacional con los recursos para desarrollar con medios propios, proyectos turísticos de infraestructura que puedan competir a nivel internacional con la oferta existente.

Cabe destacar que la necesidad de atraer inversionistas extranjeros también depende fuertemente del segmento de mercado que se pretende atraer para el país. Existen segmentos de mercado que no requieren de infraestructura a gran escala, por ende es más probable que sean manejados por empresarios nacionales. Sin embargo, ya que el segmento “sol y playa” sigue siendo altamente atractivo para inversionistas debido a su participación en el mercado internacional, es uno de los tipos de turismo que más se desarrolla a través de proyectos a gran escala, a través de resorts, canchas de golf y clubes exclusivos, entre otros.

Por otro lado se encuentra el segmento “naturaleza” o “ecoturismo”, que es aquel que cuenta en este momento con mayor crecimiento porcentual. No requiere de infraestructura de grandes extensiones, y aquí se trata más bien de los pequeños establecimientos como “ecolodges”, que ofrecen servicios completos y de muy alta calidad.

Sin embargo, ya que es evidente que la promoción de atracción de las IED forma parte de las labores del Estado, se presentarán a continuación los elementos claves de la IED, al igual que las ventajas y desventajas que está pueden significar para el desarrollo del turismo de un país.

La IED se define como los aportes del exterior, provenientes de personas jurídicas o naturales extranjeras, al capital de una empresa, en moneda libremente convertible o en bienes físicos o tangibles, tales como plantas industriales, maquinaria nueva y/o reacondicionada, equipos, repuestos, partes, materias primas y productos intermedios.

A finales del siglo XX, IED, reflejo de la expansión internacional de las empresas transnacionales, se ha constituido en uno de los elementos centrales del proceso de globalización de la economía internacional. Durante la década de 1990 los flujos de IED a nivel mundial han experimentado un crecimiento notable, pasando de un promedio anual de 245 000 millones de dólares entre 1991 y 1996 a cerca de 400 000 millones en 1997. De este modo, las empresas transnacionales han seguido incrementando su importancia en la mayoría de las economías nacionales, tanto desarrolladas como en vías de desarrollo²⁴.

Los países latinoamericanos han reaccionado ante este escenario con nuevas políticas nacionales. La estabilización macroeconómica, la apertura comercial y financiera, la desregulación de la economía, los amplios programas de privatización, la liberalización de los marcos regulatorios aplicables a las inversiones privadas y los procesos de integración regional han modificado sustancialmente el ambiente de los negocios en América Latina y el Caribe, incentivando decisiones de inversión por parte de empresas (nacionales e internacionales) que ya operaban en la región, o de nuevas empresas.

Las empresas transnacionales se han adaptado a este renovado entorno y han implementado nuevas estrategias a fin de aprovechar las tendencias del mercado internacional y las políticas nacionales. Así, en mayor o menor grado, estas compañías han comenzado a establecer sistemas de producción integrados a nivel internacional, regional y subregional, en los que paulatinamente han ido incorporando a algunas economías de América Latina y el Caribe.

En la actualidad, el 80% del mercado del turismo masivo a nivel nacional es manejado por empresas transnacionales (TNC)²⁵ las cuales de acuerdo al WTTC (World Travel and Tourism Council, mayor representante del sector privado del turismo a nivel global) emplean directa o indirectamente a más de 260 millones de personas en todo el mundo.

En general los gobiernos centro y latinoamericanos, tienen claro que la liberalización de los regímenes aplicables a la IED constituye un elemento clave, pero delicado de la integración global. En consecuencia, los países han liberalizado sustancialmente la normativa al respecto. A los inversionistas extranjeros se les garantiza un tratamiento no discriminatorio, es decir semejante al que reciben sus congéneres nacionales. Además, disponen de absoluta libertad para invertir, en cualquier sector de la economía (con excepción de los relacionados con la defensa), y para remesar sus utilidades o repatriar sus capitales²⁶.

En general, no se aplican las denominadas exigencias de desempeño. Los países han firmado el Acuerdo Multilateral de Garantía de las Inversiones. Hay evidencia de que la IED está comenzando a repuntar en el conjunto de la región. Si los países son capaces de mantener las condiciones actualmente favorables para los inversionistas, es probable que la región sea testigo de la afluencia de considerables nuevos flujos de IED en el futuro próximo. Previsiblemente ellos se dirigirán a la compra de activos privatizados y a sectores orientados a las exportaciones, sobre todo en zonas francas.

El atractivo que la región presenta para los inversionistas extranjeros ha cambiado sustancialmente. Mientras en los años sesenta y setenta la mayoría de la inversión que llegaba a la

²⁴ <http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloProductivo/2/lcg2042/sintesis.htm>

²⁵ Kalisch, A. Policy Coordinator, Fair Trade in Tourism network: <http://www.tourismconcern.org.uk/fair>

²⁶ UNCTAD/PNUD, Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo Programa de las Naciones Unidas sobre el desarrollo, Documento ocasional : Globalización, liberalización y desarrollo humano Sostenible: adelantos y desafíos en los países Centroamericanos (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) por: Manuel R. Agosin, David E. Bloom, y Eduardo Gitli, 2000

región buscaba aprovechar las ventajas de mercados protegidos, en la década de los noventa estuvo mucho más orientada a las exportaciones²⁷. En conformidad con este cambio de orientación, las firmas extranjeras están invirtiendo en el área atraídas por una adecuada infraestructura portuaria o de aeropuertos; la vigencia de salarios bajos (en términos de la productividad de la mano de obra); una posición geográfica favorable, atractivos naturales, cercanía del mercado Estadounidense (válido para Centroamérica); ausencia de lo que los inversionistas consideran regulaciones onerosas y razonable estabilidad macroeconómica (Gitli, 1998).

5.2 Los determinantes de la IED

Para lograr que la inversión extranjera directa sea un elemento determinante de la prosperidad de los países de la región latinoamericana es necesario que el esfuerzo de atracción de inversiones sea sistemático, y que se ubique en una perspectiva de corto, mediano y largo plazo²⁸. De esa manera, la inversión extranjera directa pasa de ser un elemento clave para el alivio al problema del desempleo y al incremento de las exportaciones en el corto plazo, a ser un elemento estratégico para el fomento de la actividad económica nacional, que potencie el mejoramiento de la productividad a través de la vía de la innovación tecnológica, “halando” a la inversión nacional en ese proceso y contribuyendo a la articulación institucional nacional adecuada para generar efectos autorreforzadores de las inversiones nacionales y extranjeras²⁹.

Para los inversionistas extranjeros existe una serie de requisitos generales que deben cumplirse para que una inversión se ejecute en un país extranjero³⁰. Dentro de los antecedentes de interés se encuentra obviamente la macroeconomía del país en el cual se pretende invertir, la estabilidad del régimen político donde se evidencian preferencias por los regímenes democráticos y el manejo del medio ambiente y la seguridad civil.

Las empresas extranjeras invierten para obtener beneficios. Las principales fuerzas económicas que determinan la inversión son los ingresos generados por ella (en los que influye principalmente el Estado del ciclo económico), su coste (determinado por los tipos de interés y la política fiscal) y la situación de las expectativas sobre el futuro. Dado que los determinantes de la inversión dependen de hechos futuros muy impredecibles, la inversión es un componente volátil.

Toda empresa busca aumentar su valor para los propietarios y clientes; cuando para ello es necesario expandir operaciones en busca de ese valor incremental, se da la inversión y si el retorno sobre la inversión es mayor en otro país, las empresas buscarán realizar sus inversiones en ese país. Existen otras consideraciones sobre tamaño y acceso a mercados, y condiciones de los factores, entre otras, que influyen sobre esa rentabilidad esperada en las diferentes localizaciones posibles.

Para el país receptor, por su parte, lo importante es tener un flujo de inversión que ingrese para hacer uso de algún factor o factores específicos del país, o bien, para aprovechar determinadas condiciones del país, buscando facilitar el incremento del retorno sobre la inversión de mejor manera que otros países que compiten entre sí por la atracción de las inversiones extranjeras.

Existen tres grupos de factores a los cuales responde la existencia de la inversión extranjera directa:

- La presencia de ventajas competitivas específicas en la empresa;
- La existencia de ventajas de situación geográfica del país anfitrión y

²⁷ *ibid*

²⁸ *ibid*

²⁹ *ibid*

³⁰ CLACDS: Eduardo Alonso: *Visión Estratégica para la Atracción de Inversiones en Centroamérica, Costa Rica*, INCAE, Abril 1999

- La existencia de ventajas de un comercio intra-empresa a través de un intercambio entre la empresa inversionista y el país receptor.

En la Tabla 5 se presentan los determinantes de la inversión extranjera directa clasificados en tres grupos:

- 1) Marco de política
- 2) Determinantes económicos
- 3) Facilitación de negocios.

Existe para todo país un riesgo implícito asociado a sus circunstancias económicas, sociales y políticas, el que se determina conociendo el marco de política sobre la inversión extranjera.

Es de interés para el inversionista que se minimice ese riesgo por medio de la existencia de una adecuada estabilidad económica, política y social, complementada con un adecuado marco regulatorio que reduzca la incertidumbre y provea al inversionista de una mejor información para su toma de decisiones.

Como parte del marco regulatorio, es necesario tener claridad sobre las políticas hacia la inversión extranjera (favorable o no) y sobre las políticas que regulan el funcionamiento y la estructura de los mercados, de privatización, la política comercial y la política tributaria. Asimismo, debe conocerse cuál es la política sobre los acuerdos internacionales de inversión, pues el inversionista necesita saber las ventajas y desventajas de los diferentes acuerdos para sus intereses. En suma, el marco de política sobre inversión extranjera directa debe dejar claro al inversionista la actitud del país hacia la inversión extranjera directa, así como las acciones específicas, visibles y de soporte al establecimiento de esa inversión en el país.

Existen otros determinantes de la inversión extranjera agrupados alrededor de la facilitación de negocios que ofrezca un país. La decisión de invertir en un país es muchas veces promovida por una agencia de atracción de inversiones, que realiza la labor de dar a conocer el país ante inversionistas extranjeros, los invita a hacer visitas de prospección y trata de atender todos los requerimientos de información y asesoría que ellos necesitan.

Cuadro 6

**DETERMINANTES DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA
DIRECTA EN LOS PAÍSES ANFITRIONES**

I. Marco de Políticas
Estabilidad política, económica y social
Reglamentación sobre ingreso y operaciones
Estándares para afiliados extranjeros
Políticas para el funcionamiento y estructura de mercados
Política tributaria
Acuerdos internacionales sobre inversiones
Políticas de privatización
Políticas comerciales
II. Determinantes Económicos
A. Según consideraciones de mercado
Tamaño de mercado e ingreso "per capita".
Crecimiento del mercado.
Acceso a mercados regionales o globales.
Preferencias específicas del consumidor.
Estructura del mercado.
B. Según consideraciones sobre recursos/activos
Materia prima.
Mano de obra no calificada de bajo costo.
Mano de obra calificada.
Activos tecnológicos, de innovación y otros activos creados (capital de marca) incluidos en individuos, empresas o "clusters".
Infraestructura física (puertos, caminos, energía y telecomunicaciones).
C. Según consideraciones de eficiencia
Costo de los recursos y activos de B ajustados por la productividad del empleo.
Otros costos de insumos, como transporte y comunicaciones, así como de otros bienes intermedios.
Membresía del país a acuerdos de integración regional que conducen al establecimiento de redes corporativas regionales.
III. Facilitación de Negocios
Promoción de inversiones (creación de imagen, actividades de generación de inversiones y servicios de facilitación de inversiones)
Incentivos para la inversión
Costos asociados a operar en el país ("hassle costs" ³¹): eficiencia administrativa, corrupción pública, entre otros.
Atractivos sociales (calidad de vida)
Servicios post-inversión

Fuente: Informe sobre Inversión. Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), 1998.

Recomendaciones

Se evidencian las dificultades de encontrar una vía que permita conciliar los intereses de los inversionistas por un lado, es decir contar con un sistema atractivo y transparente, que permita el desarrollo dentro de los esquemas de la competitividad internacional y, además, que cumpla con las necesidades del Estado: generar divisas y aumentar ganancias, aumentar la productividad de su economía, generar puestos de trabajo y proteger al medio ambiente y la cultura de la población.

De acuerdo a la UNCTAD³², para aumentar las ganancias para la economía del país de sede, es de importancia que el gobierno ponga especial atención al desarrollo de programas de fomento

³¹ "hassle costs": dentro de ellos se encuentran la eficiencia administrativa de las autoridades relacionadas y el grado de complejidad de los trámites por realizar previos al inicio de operaciones, el nivel de corrupción existente en el país y la seguridad jurídica.

de suministradores locales para la empresa que realizará la inversión en el territorio y a la mejora de las tecnologías y la capacidad de los potenciales abastecedores locales de la empresa.

En el caso del turismo se trata de todas aquellas empresas a nivel local que pueden abastecer a la empresa inversionista con una serie de productos que esta requiere para su funcionamiento cotidiano, partiendo del abastecimiento de comida y otros productos hasta servicios requeridos diariamente como telecomunicaciones y transporte, además de materiales para la construcción de la infraestructura. Asimismo se realiza la provisión local de la mano de obra, no solo para la construcción, sino también para la operación del proyecto turístico (personal de servicio, guías turísticos, artesanos, entre otros).

Para poder brindar este tipo de servicios se requiere de una preparación por parte de los actores a nivel territorial y de un trabajo en conjunto con el sector privado, por ejemplo capacitación de personal, instalación de infraestructura entre otros.

Para posibilitar la participación del sector económico local en las actividades de la empresa extranjera, el traspaso de capacidades, conocimientos y de tecnología es vital, lo que requiere de estrechas relaciones. Especialmente para países en desarrollo, la formación de este tipo de relaciones es importante, donde la empresa extranjera subcontrata y arrienda bienes y servicios. Cabe destacar, que el grado de uso que le dan las empresas extranjeras a los abastecedores nacionales y locales (la alternativa sería importar este tipo de bienes y servicios) depende altamente de la relación costo-beneficio, al igual que la diferencia entre la oferta nacional e internacional en términos de calidad y confiabilidad.

En general uno de los obstáculos para la generación de relaciones es precisamente la falta de empresas a nivel nacional o regional que pueden realizar cualquier tipo de abastecimiento y/ o simplemente la falta de conexión de estas con las empresas inversionistas. En todo caso, lograr la incorporación de empresas nacionales en el círculo de abastecedores de empresas extranjeras es uno de los desafíos asociados a la atracción de inversiones extranjeras por parte del Estado.

5.3 La institucionalización de la atracción de IED: Agencia de Promoción de Inversiones

La promoción de inversiones es un “negocio” relativamente nuevo, que ha demostrado un rápido crecimiento desde los años 80 en adelante, en conjunto con la apertura económica y el importante aumento de los IED a nivel global. En la actualidad existen una serie de agencias de atracción de inversiones que se han establecido hace poco tiempo, especialmente en los países en vías de desarrollo.

Las agencias de promoción en la mayoría de los países (80%)³³ son públicas y forman parte del ministerio del interior o de economía. Cabe destacar, que en varias ocasiones y debido a la labor específica que deben realizar estas agencias, las mismas han solicitado un Estado de mayor independencia de los respectivos ministerios. Este Estado independiente posibilita la generación de una cultura de corporación además de la contratación de servicios específicos del sector privado ofreciendo salarios competitivos a los profesionales. Alrededor del 20% de las agencias han obtenido este estado independiente, habiéndose asociado con el sector privado en algunos casos.

Para el caso del turismo la mayoría de los países tienen una agencia especializada en este sector que se encuentra a cargo de la promoción de las inversiones. Estas agencias no solo promueven la atracción de inversión sino también se encuentran a cargo de la promoción del país en

³² UNCTAD: Impact of international investment flows on development: the impact of FDI policies on industrialization. Local entrepreneurship and the development of supply capacity of developing countries, in particular the least developed countries: Geneva, January 2002

³³ UNCTAD: The world investment promotion at a Glance, advisory studies, number 17, 2000

términos generales y específicamente para la generación de negocios turísticos a través de la representación de las empresas ya existentes en el mercado y las ferias internacionales.

Al momento de seleccionar un lugar para el asentamiento de un proyecto de inversión por parte de los inversionistas, entran en juego un gran cantidad de aspectos que conciernen a la labor de la agencia de promoción³⁴. Es aquí donde se refleja la importancia de la cooperación entre una serie de instituciones gubernamentales que cumplen labores como: elaboración y entrega de información, licencias diversas, e incentivos para la inversión, entre otros.

Muchos países cuentan para estos casos con una institución con características de “ventanilla única” a través de la cual se realizan todo tipo de trámites en una sola institución y así se convierten en procesos más amigables para el inversionista. Para convertirse en este tipo de instituciones, las agencias de promoción requieren de una red de colaboración bien coordinada con otros entes del Estado, un intenso compromiso por parte del Estado y una estrecha colaboración entre empresas privadas nacionales y extranjeras.

Las estrategias para la atracción de inversiones cuentan con una evolución marcada durante los últimos veinte años:

En la actualidad se pueden identificar tres generaciones de políticas de atracción de inversiones por parte de los países³⁵:

- a) Durante la primera generación, el país simplemente liberalizaba su marco económico para atraer mayor cantidad de IED, hecho que continúa hasta la actualidad. La liberalización de los mercados es sin duda de alta importancia. Sin embargo no siempre es suficiente para lograr los objetivos de los países, ya que se trata de una condición que se da en la mayoría de los mismos.
- b) La segunda generación de políticas de atracción comenzó a realizar un trabajo de “marketing” del país para presentarse como lugar óptimo para los IED.
- c) La tercera generación de políticas adapta un método de trabajo con mayor preparación: por un lado se cuenta con un marco legal y estratégico que incluye una serie de herramientas para aumentar el atractivo de la inversión y por otro lado una actitud más dirigida a su mercado objetivo: las empresas inversoras son seleccionadas de acuerdo a las necesidades del país. A pesar de que este enfoque específico es más difícil en su aplicación, se evidencia un aumento en este tipo de promoción.

Habiendo identificado este tipo de proyectos turísticos a nivel de país, y posterior a una evaluación de los mismos por la agencia de promoción de inversiones turística, se puede hacer uso de la herramienta: *atracción de inversiones con enfoque específico*, instrumento que permite una atracción de inversión dirigida y especializada a través de:

- Un marco legal y estratégico que incluye una serie de herramientas para dirigir la inversión de las IED y mantenerla atractiva.
- Una actitud más dirigida a su mercado objetivo: a las empresas inversoras seleccionadas de acuerdo a las necesidades del país, se les ofrece participar en los proyectos previamente identificados.

Seguidamente se procede a dirigir las ofertas a los inversores extranjeros (según las prioridades de desarrollo de cada país) a nivel de las industrias y empresas y se trata de satisfacer sus necesidades en materia de ubicación. Aunque el enfoque selectivo es difícil y requiere un

³⁴ UNCTAD: Impact of international investment flows on development: the impact of FDI policies on industrialization. Local entrepreneurship and the development of supply capacity of developing countries, in particular the least developed countries: Geneva, January 2002

³⁵ Ibid

tiempo considerable, este no sólo ha adquirido importancia para hacer frente a la competencia en alza en la esfera de la promoción de las inversiones, sino que también permite usar más eficientemente los recursos escasos del país.

El criterio selectivo puede ayudar también a los encargados de la formulación de políticas a entender mejor las estrategias de las empresas y las ventajas e inconvenientes concretos de emplazamiento asociados con sus países de acogida.

Con objeto de potenciar la acción beneficiosa de la IED en la economía receptora, se insta a los gobiernos a que presten especial atención a la vinculación entre las *filiales extranjeras* y los *proveedores locales de bienes y servicios*. De la eficiencia de estos esfuerzos dependerán los esfuerzos por elevar el nivel tecnológico y mejorar la capacidad de las empresas locales, promover la especialización técnica y el aumento de la capacidad de la mano de obra local. Es por eso, que se alienta a los gobiernos a que tomen en cuenta la posibilidad de crear un marco institucional y administrativo destinado a la aplicación y el seguimiento de un programa eficiente y selectivo de promoción de este tipo de vinculaciones³⁶.

Es preciso proceder a una evaluación franca de la capacidad existente para satisfacer los requisitos de los distintos inversionistas para poder decidir sobre las ofertas que se quieren crear para las empresas extranjeras. No hay una fórmula de "talla única". Por el contrario, para aplicar este criterio deben tenerse en cuenta las circunstancias concretas de cada país. El criterio selectivo es un proceso dinámico que debe adaptarse y desarrollarse al mismo tiempo que los objetivos (generación de empleo, promoción de la competencia, generación de exportaciones, insumos de tecnología o mejoramiento del sector empresarial nacional, mejoramiento de los marcos legales ambientales).

Enfoque específico

El enfoque específico y sus políticas de promoción de las inversiones viene particularmente al caso por lo que se refiere a utilizar la IED de manera que contribuya a la industrialización de los países en desarrollo, encauzándola hacia actividades en que el país receptor tenga una ventaja relativa.

Uno de los elementos decisivos de esa promoción de las inversiones consiste en mejorar determinados lugares de inversión y "venderlos" a los posibles inversionistas en actividades concretas e identificadas a nivel territorial. Para atraer a ciertos inversionistas, los países deben tener un conocimiento claro de las estrategias de las empresas transnacionales: sin ello no pueden formular estrategias eficaces.

Además se insta a los gobiernos a que deben crear un marco nacional abierto y transparente para las inversiones, considerando medios eficaces y económicos de fomentar políticas de IED que sean compatibles con los objetivos generales de desarrollo y las estrategias de industrialización de sus países, teniendo en cuenta las capacidades y oportunidades de cada país y asegurando la plena participación del sector privado. Un buen conocimiento de las estrategias empresariales contribuirá a la ejecución eficaz de estas políticas.

Para incrementar la contribución de la IED al proceso de desarrollo de un país, la cuestión que se plantea es: ¿cuáles son las mejores estrategias para seleccionar y atraer la IED hacia determinadas actividades, de conformidad con las políticas del país receptor? Es más, puede ser necesario que la política de promoción de la IED destinada a impulsar a las empresas transnacionales a invertir en los países se coordine con políticas complementarias en esferas

³⁶ UNCTAD: junta de comercio y desarrollo, comisión de la inversión, la tecnología y las cuestiones financieras conexas sexto período de sesiones ginebra, 21 a 25 de enero de 2002. ; Efectos de las corrientes de inversiones internacionales sobre el desarrollo: repercusiones de las políticas en materia de inversiones extranjeras directas en la industrialización, la iniciativa empresarial local y el fomento de la capacidad de oferta de los países en Desarrollo, en particular los menos adelantados recomendaciones convenidas

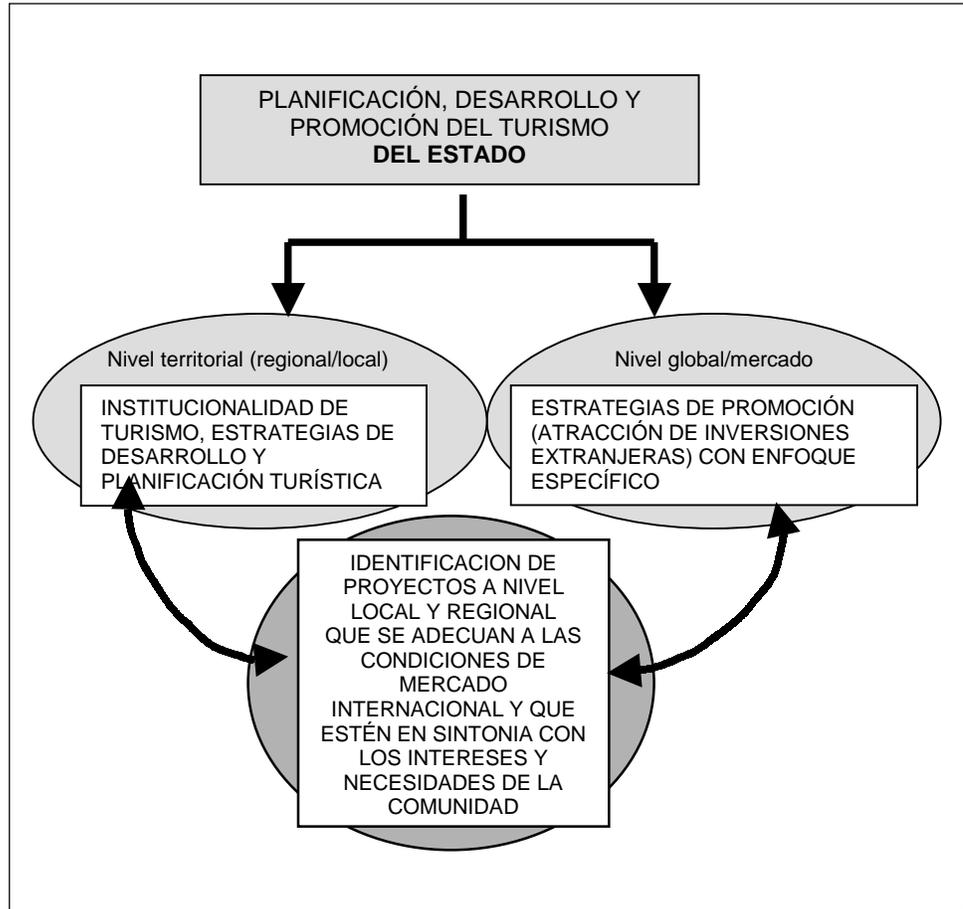
conexas. Por ejemplo, paralelamente a las políticas destinadas a atraer cierta IED, puede que sean necesarias otras políticas en materia de desarrollo regional y agrupación de empresas o vinculaciones inter-industriales. La coherencia de las políticas dependerá de una cuidadosa mezcla de medidas para atraer IED acopladas con sutiles iniciativas destinadas a arraigar la IED en el paisaje turístico del país.

La creciente complejidad de la promoción de las inversiones plantea importantes problemas de política a los países en desarrollo. Sin embargo, un *enfoque específico* no solo es de importancia para hacerle frente a la competencia de otros países en la atracción de inversiones, sino también desde el punto de vista del uso eficiente de los recursos escasos, protección del medio ambiente y la participación de la comunidad.

Ante el escenario actual con el que se encuentra el Estado al momento de enfrentar la planificación turística queda en evidencia que existen ciertos dilemas en relación con la atracción de inversiones extranjeras, que no son fáciles de resolver:

- 1) Por un lado queda en evidencia que el desarrollo turístico del país depende en cierta medida del capital extranjero, especialmente en el caso de los países que se encuentran en vías de desarrollo, ya que no cuentan con los recursos para la construcción de infraestructura turística que pueda competir a nivel mundial.
- 2) Para conseguir ese capital extranjero se requiere de inversiones extranjeras directas, las cuales son atraídas a través de las agencias de promoción turística del respectivo país. Sin embargo, la atracción de inversiones directas no siempre atrae a inversionistas que manejan estrategias de sostenibilidad para sus negocios. La ganancia de la empresa se encuentra en primer plano, por lo que debido a la complejidad de la cadena de comercialización del negocio turístico no siempre se logra cumplir con sus objetivos financieros ni se produce la participación de la población (a través de la generación de empleos) como se había planificado, además de que en muchos casos se generan serios daños para el medio ambiente.
- 3) Existe la posibilidad para controlar en parte estas desventajas indicadas aplicando el enfoque específico por parte de la agencia de promoción del Estado, siempre y cuando la Institucionalidad turística identifique proyectos a nivel local y regional que se adecuen a las condiciones del mercado internacional y que se encuentren en sintonía con los intereses y necesidades del inversionista extranjero y de la comunidad, o donde por último exista un potencial de adecuarse a éstas. (ver gráfico 6).

Gráfico 6
ESTRATEGIA DE COLABORACIÓN ENTRE NIVELES DE ACTUACIÓN



Fuente: elaboración propia

VI. La planificación estratégica del turismo

La planificación es un proceso que busca intervenir deliberadamente en la realidad con el fin de moderarla u orientarla hacia una situación o Estado de cosas que son consideradas más deseables que la actual (Imagen-Objetivo). La planificación es un instrumento para modificar la evolución natural de una situación no deseada que se produciría en el caso de no intervenir.

Históricamente estos procesos de planificación se elaboraban a través de los “expertos” en la materia, que seguían pasos metodológicos predeterminados, muchas veces sin compartir sus ideas con los actores del territorio. Hace varios años, debido a la falta de realismo en la planificación de los “expertos” surgió una corriente de planificación, en la cual participan todos aquellos actores y sus representantes que se verán afectados teóricamente por los cambios que serán ejecutados a través del desarrollo que se quiere planificar.

La planificación del turismo es una de las tareas primordiales de la institucionalidad estatal turística, sin embargo existen una serie de actores del sector privado que deben participar en esta labor fundamental. A través de la planificación se determinan objetivos que desean alcanzar en conjunto los actores involucrados y que conciernen a un territorio determinado, es decir una región o una localidad, dependiendo del alcance del respectivo plan.

La planificación estratégica no es una enumeración de acciones y programas, detallados en costos y tiempos, sino que involucra la capacidad de determinar un objetivo, asociar recursos y acciones destinados a acercarse a él y examinar los resultados y las consecuencias de esas decisiones, teniendo como referencia el logro de metas predefinidas. De este modo, se puede definir la planificación estratégica como un proceso y un instrumento. El proceso trata del conjunto de acciones y tareas que involucran a los actores del territorio en la búsqueda de claridades respecto al quehacer y estrategias adecuadas para su perfeccionamiento. En cuanto al instrumento, constituye un marco conceptual que oriente la toma de decisiones encaminada a implementar los cambios que se hagan necesarios.

El plan además, debido a las herramientas que utiliza, refleja los intereses de los habitantes en relación con la participación en el desarrollo turístico, las posibilidades y expectativas y la preparación existente en terreno en cuanto a la recepción de proyectos turísticos, tal como lo sería la selección del tipo de turismo deseado, identificación de las áreas a intervenir, prevenciones de impactos ambientales, sociales y económicas no deseados, la zonificación del uso de los territorios, la integración del proyecto dentro de la comuna o región y la conectividad del proyecto con otras actividades y lugares, entre varios otros.

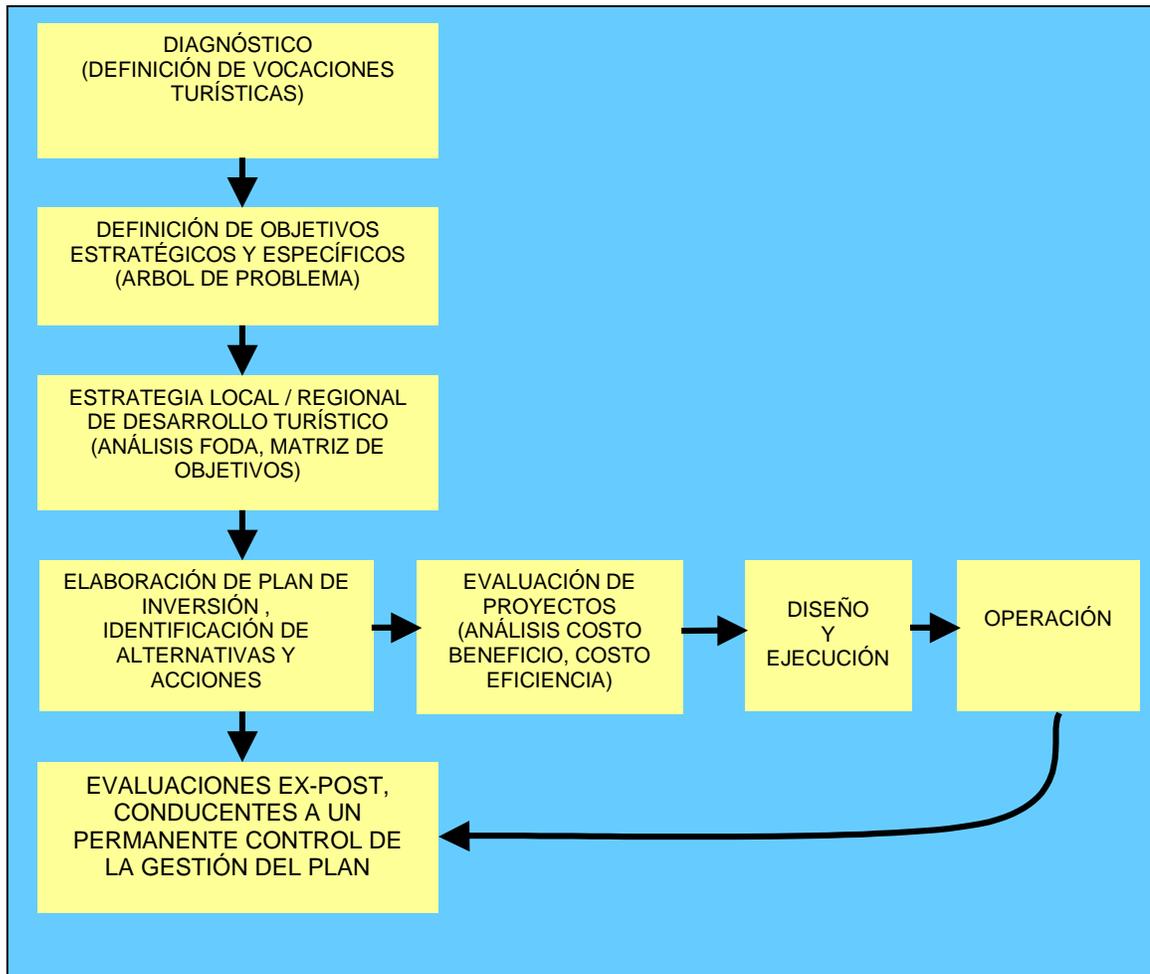
La planificación garantiza la realización de proyectos que aumenten la sostenibilidad del desarrollo y permitan la preparación, tanto de los actores privados como de los organismos del Estado, en sus respectivos niveles, para poder cumplir con los requisitos de los inversionistas y entregar un marco de apoyo que brinde óptimas condiciones para la implementación del proyecto.

Planificación estratégica para el turismo

El plan estratégico se define como “un proyecto integral del territorio local como producto turístico, entendido como la suma de muy diferentes realidades (paisaje, empresas, infraestructuras, equipamientos, entorno social, patrimonio, etc.)”³⁷, donde la determinación del tipo de turismo o los segmentos de mercado a los cuales se quiere aproximar es de máxima importancia debido a su relación con el desarrollo sostenible de la actividad. De esta forma puede afirmarse que la generación de consensos es uno de los propios objetivos del plan. La formulación de un Plan Estratégico para el Turismo contiene varias etapas operativas, las que se presentan en el gráfico 7:

³⁷ OMT: Agenda para Planificadores Locales: Turismo Sostenible y Gestión Municipal, 1999

Gráfico 7
ETAPAS OPERATIVAS DE UN PLAN ESTRATÉGICO PARA EL
DESARROLLO DEL TURISMO A NIVEL LOCAL / REGIONAL



Fuente: elaboración propia, basada en fuentes varias: (^{38,39,40,41})

A continuación se presenta brevemente cada uno de los elementos que contiene el Plan Estratégico para el desarrollo:

6.1.3 La realización del diagnóstico

La metodología a emplear induce a la determinación del potencial turístico del territorio y a la determinación de los cuellos de botella a nivel de las unidades regionales bajo análisis. Esta etapa del plan contiene básicamente actividades relacionadas con la recogida, tratamiento y difusión de la información que debe ser utilizada para elaborar un diagnóstico que sirva de base a los agentes locales para la formulación de programas y / o proyectos.

Uno de los elementos claves para el desarrollo turístico consiste en la evaluación cuantitativa y cualitativa de los recursos turísticos. Para los atractivos turísticos existen cinco categorías:

³⁸ OMT: Guía para Administradores locales: Desarrollo turístico sostenible, 1999

³⁹ Iván Silva: Metodología de Elaboración de Estrategias de Desarrollo Local: Dirección de Desarrollo Local y Regional, ILPES, 2001

⁴⁰ Asociación Chilena de Municipalidades, Sernatur y DSE: Turismo y Gestión Municipal, Serie Manuales Didácticos: N° 9, 1997

⁴¹ Iván Silva: Preparación y Evaluación de proyectos de desarrollo local, dirección de desarrollo local y regional, ILPES, 2001

- Sitios naturales
- Museos y manifestaciones culturales (arqueología, construcciones, arquitectura u otros)
- Folklore
- Realizaciones técnicas, científicas o artísticas contemporáneas
- Acontecimientos programados (festivales, ferias artesanales, etc.)

En el Anexo 1 se presenta un listado de recursos locales para el desarrollo turístico, que puede servir para un inventario preliminar de recursos turísticos en la zona, comunidad o región.

Además se deben identificar los siguientes antecedentes:

- Identificar las condiciones favorables que coadyuvan para el desarrollo exitoso de actividades turísticas ya existentes o nuevas
- Identificar y analizar los aspectos desfavorables que condicionan el desarrollo turístico
- Determinar el orden de importancia de los problemas descritos.
- Identificar los indicadores y la información cualitativa económica (información secundaria y primaria) disponible sobre los siguientes ítems:
 - a) Desarrollo turístico (oferta y demanda) cultura empresarial y antecedentes económicos: Número de turistas/ temporada, gasto diario / turista, calidad de la oferta, segmentos de mercado, tipo de promoción, relación precio oferta, existencia de redes empresariales, asociación de empresarios, cooperación entre empresas, nivel tecnológico de las empresas, generación de empleo, competitividad de las empresas, incremento de la cantidad de empresas
 - b) Disponibilidad de infraestructura general, específica y de servicios: vial, de puertos y aeropuertos, telecomunicaciones, fuentes y usos de energía, saneamiento básico, transportes, servicios financieros, servicios médicos, seguridad ciudadana, etc.
 - c) Medio ambiente y ubicación geográfica: Estado y calidad del medio ambiente y paisaje, lejanía de los mercados (relevante por los costos de viaje).
 - d) Población y cultura: Patrimonio cultural, tradiciones, nivel de educación de la población, manejo de idiomas, valores intrínsecos en la cultura local de interés para el turismo, antecedentes históricos.
 - e) Aspectos Institucionales: existencia y accesibilidad de los instrumentos de fomento (acceso a financiamiento entre otros), duración de trámites administrativos (permisos, estudios de impacto ambiental), flexibilidad de las instituciones y capacidad de respuesta, coordinación interinstitucional y conocimiento de la temática, entre otros.

Se recomienda, que para cada uno de los ítems se diferencie entre potencialidades, limitaciones y problemas identificados, de manera que se obtenga una matriz completa.

Para obtener y recopilar esta información conviene realizar entrevistas a informantes del sector público y privado, la recopilación de información en instituciones públicas y privadas, la observación directa, y la observación de los participantes.

Cuadro 7

**EJEMPLO DE MATRIZ, POTENCIALIDADES, LIMITACIONES Y PROBLEMAS
EN EL DESARROLLO TURÍSTICO (APLICABLE A NIVEL REGIONAL Y LOCAL)**

Area temática	Potencialidades	Limitaciones	Problemas
Demanda y oferta turística, cultura empresarial y antecedentes económicos	Creciente demanda Incipiente diversificación de la oferta Gran potencial ecoturístico Incipiente asociatividad de los empresarios Existe disponibilidad por parte del sector privado para la inversión Constante incremento de la cantidad de empresas Producto de alta competitividad internacional (ecoturismo)	Falta de conocimiento del mercado internacional Falta de promoción Falta de iniciativas de los empresarios asociados Temporada corta (tres meses al año) Tarifas elevadas	Falta de acceso a información (aislamiento de la gente) Falta de conexiones y acceso a Internet para aplicar técnicas modernas de promoción Falta de asociatividad empresarial Falta de creencia en el negocio Falta de nociones de competitividad
Medio ambiente y ubicación geográfica	Espectaculares escenarios y paisajes Numerosos Parques y Reservas Nacionales Zona casi sin contaminación Existencia de marco legal ambiental completo Durante la Temporada alta la región constituye uno de los pocos destinos de pesca con mosca en el hemisferio sur	Extremada lejanía de los mercados emisores Altos costos de viaje	Falta de fiscalización de algunos delitos ambientales por la falta de personal y la amplitud de la región
Infraestructura (Servicios, transporte y telecomunicaciones)	Nuevo aeropuerto Red vial en casi toda la región	Aeropuerto altamente dependiente de la situación climática Transporte vial dificultoso y dependiente del clima Falta de conexiones de Internet	Falta de infraestructura en los parques y reservas Falta de acceso a algunos parques Carreteras en mal Estado
Población y cultura	Baja densidad de la población (aumenta la probabilidad de participar) Gran interés en el sector turístico Existencia de elementos culturales, históricos y arqueológicos no explorados	Poca capacitación y profesionalismo en el sector Aislamiento de los empresarios Falta de intercambio de información	Falta de acceso a formación profesional
Aspectos institucionales	Existencia de instituciones para el desarrollo turístico Participación por parte de casi todo el sector en el desarrollo del turismo a través de distintas herramientas para el fomento Alto interés en el desarrollo del sector por parte del sector público	Demora en el procesamiento de solicitudes y otros tramites Falta de intercambio de información y de consenso Gran cantidad de instrumentos de fomento poco conocidos en la región	Falta de profesionales Falta de recursos financieros Falta de coordinación en el ámbito turístico por parte del sector público

Fuente: Adaptación a matriz de ejemplo de: Iván Silva: Metodología de Elaboración de Estrategias de Desarrollo Local: Dirección de Desarrollo Local y Regional, ILPES, 2001, Pág. 18.

6.1.4 Definición de las vocaciones para el desarrollo turístico

Las vocaciones se definen a partir de la matriz de potencialidades, limitaciones y problemas en conjunto con la evaluación cuantitativa y cualitativa de los recursos turísticos.

Estos dos elementos demuestran en su conjunto la aptitud, capacidad y característica especial que tiene un territorio, su población y la economía para el desarrollo turístico.

En este contexto resalta el tema de la identidad local / regional, que pasaría a ser el elemento clave para la distinción del territorio en torno a su economía, de manera que una zona antes anónima se convierta en un hito específico relacionado con sus productos turísticos. Pensando también en la alta tendencia a la globalización de la industria turística a nivel internacional, resalta la necesidad de contar con productos exclusivos, novedosos, resultantes de combinaciones inusuales entre elementos y sectores diferentes, de manera que se pueda competir con otros sectores turísticos existentes.

Se trata de generar una imagen del territorio, vinculada a la percepción de la población del mismo, a sus valores tradicionales, su estructura productiva y a su patrimonio natural y cultural, a través de un lema, para así salir del anonimato nacional e internacional.

6.1.5 Definición de los objetivos estratégicos y específicos

Este punto trata de la definición de la estrategia de desarrollo, la formulación de los objetivos a los que se desea llegar y la determinación de las líneas de acción que permita alcanzar los objetivos identificados.

Es importante que los objetivos sean:

- pocos y claros
- realistas y alcanzables por los medios disponibles a nivel de la comuna o la región
- cuantificables y susceptibles a la evaluación en el tiempo, y que sean
- aceptados consensualmente por el conjunto de actores y agentes del sector

En general los objetivos deberían estar relacionados con los siguientes ítems:

- Generación de oportunidades de empleo en el ámbito turístico en la zona
- Promoción de los atractivos turísticos (especificando el segmento de mercado de estos) a nivel nacional e internacional.
- Identificación de proyectos específicos / o lineamientos para éstos, para la atracción de inversión directa extranjera en caso de que se requiera mejorar y ampliar la oferta.
- Creación de impulso a la colaboración y coordinación de las actividades turísticas de las instituciones públicas entre si y en conjunto con los privados.
- Proyección de una actividad turística sostenible.

Cabe destacar que existe un sinnúmero de otros objetivos que pueden incluirse en la lista. Asimismo los indicados pueden ser intercambiados según se requiera para cada caso específico.

La identificación de los objetivos para cada territorio está ligada a las características del área y su potencial de desarrollo, por un lado, pero también a las condiciones nacionales e internacionales, que se expresan a través de las políticas y recursos nacionales y el marco legal (marco económico, medio ambiente por ejemplo), y además por los requisitos impuestos por parte de la industria turística internacional, tales como calidad de la oferta, segmentos de mercado

emergentes y de moda, competitividad con otros destinos, cercanía a los mercados emisores, entre otros.

La identificación y el análisis de problemas es el primer paso para la identificación de los objetivos estratégicos de desarrollo. Este tipo de análisis es el que se utiliza para la identificación de alternativas de solución a un determinado problema, y constituye, por tanto la primera fase de un proceso de planificación.

Árbol de problemas

Para la identificación de los objetivos es recomendable analizar y evaluar la *información local y territorial existente* en conjunto con los actores involucrados o sus respectivos representantes a nivel territorial. La identificación y el análisis de los problemas existentes es el primer paso para la identificación de los objetivos estratégicos de desarrollo. Una herramienta muy apropiada para este fin es el “Árbol de Problemas”.

Esta herramienta cuenta con la ventaja, de que su uso involucra a todos los actores del territorio y permite a través de un trabajo grupal que por un lado los actores se conozcan entre ellos y sus respectivas opiniones, pero que también se elaboren en conjunto soluciones y proposiciones para los problemas.

Cabe destacar, que, en el caso del turismo, este no es visto usualmente como un problema, porque no se trata de un sector tan necesitado como lo sería el de la salud, la educación u otros, sino más bien como una oportunidad de desarrollo que se analiza y sobre la cual se pretende llegar a un consenso viable para su implementación. Existen una serie de distintas ideas sobre el desarrollo del turismo en una comuna por parte de todos los actores (públicos y privados) involucrados, y más aun en un territorio, al igual que existen una serie de segmentos de mercados a los cuales apuntar.

Sin duda, la herramienta Arbol de Problema también funciona para este caso, debido a que en los momentos de partida de un desarrollo económico se identifican una gran cantidad de obstáculos y problemas que pueden interferir o hacer difícil el comienzo de esta actividad. Para esto es importante haber identificado los objetivos del desarrollo y sobre esta base es importante analizar cuales serían o son las causas y las respectivas soluciones y potencialidades.

La clave es el común acuerdo sobre el tipo de turismo que se pretende implementar (sol y playa, ecoturismo, turismo aventura, turismo resort) y en relación a esto, cuales son las posibilidades que se visualizan para cumplir con los objetivos identificados (generación de empleo, aumento de los ingresos de la comuna, aumento del gasto diario del turista, aumento del valor agregado del producto turístico, u otros).

La metodología es una entre varias posibles alternativas. Se trata de una “lluvia de ideas” que es un método tan flexible, eficiente y efectivo como lo sean los participantes que se reúnan para aplicarlo.

El primer paso de la metodología consiste en la elaboración del *árbol de problemas*, para lo cual se sugieren seguir los siguientes pasos:

- a) analizar e identificar los que son considerados los principales problemas de la situación analizada, es decir cuales serían en este caso los mayores impedimentos, obstáculos o problemas para implementar o mejorar el desarrollo turístico de la zona. .
- b) A partir de esta primera “lluvia de ideas”, establecer cuál es, a juicio del grupo, el problema central que afecta a la comuna o territorio.
- c) Definir los efectos más importantes del problema en cuestión, de tal forma de analizar y verificar su importancia. Se trata, en otras palabras, de tener una idea del orden de gravedad de las consecuencias que tiene el no resolver el problema que se

ha detectado que hace que se amerite la búsqueda de soluciones. Para la elaboración del árbol de causas y efectos se sugiere seguir las siguientes recomendaciones:

- formular el problema como un Estado negativo.
- centrar el análisis de causas y efectos sólo en un problema central.
- no confundir el problema con la ausencia de una solución.
- anotar las causas del problema central detectado.
- diagramar el árbol de causas y efectos asociado al problema.
- revisar la validez e integralidad del árbol dibujado, todas las veces que sea necesario.

La segunda parte de este trabajo en grupo consiste en el análisis de los objetivos: el árbol de medios y fines, que será brevemente descrito a continuación.

El árbol de medios y fines

En esta parte, se debe lograr una descripción de la situación esperada, la imagen-objetivo que se espera alcanzar en la medida en que se pueda solucionar el problema central que se ha detectado. Ello supone, lógicamente, tratar de identificar las posibles alternativas de solución, que bajo la forma de proyectos o programas de inversión, pueden contribuir a superar esta situación.

Para la elaboración del también llamado *árbol de objetivos* se sugiere seguir los siguientes pasos:

- Cambiar todas las condiciones negativas del árbol de problemas a condiciones positivas que se estime que son deseadas y viables de ser alcanzadas. Entonces, todas las que eran causas en el árbol de problemas se transforman en medios en el árbol de objetivos, y los que eran efectos se transforman en fines. El árbol de problemas es el negativo y el árbol de objetivos es el positivo que se obtiene a partir de aquél.

Como se puede comprender, si el segundo no es más que poner en blanco el primero, es muy importante haber confeccionado bien el árbol de causas y efectos, para poder llegar a buenos fines y medios. La importancia, además, radica en que de este último se deberán deducir las alternativas de solución que se deben plantear para superar el problema.

- Una vez que se ha construido el árbol de objetivos es necesario examinar las relaciones de medios y fines que se han establecido para garantizar la validez e integridad del esquema de análisis. Si al revelar el árbol de causas y efectos se determinan inconsistencias es necesario volver a revisarlo para detectar las fallas que se pueden haber producido.
- Si se estima necesario, y siempre teniendo presente que el método debe ser todo lo flexible que sea necesario, se deben modificar las formulaciones que no se consideren correctas, se deben agregar nuevos objetivos que se consideren relevantes y no estaban incluidos y se deben eliminar aquellos que no eran efectivos.

Algunos detalles a considerar para la formulación de los objetivos. Para el desarrollo turístico dentro del marco de la sostenibilidad es importante tener en cuenta los siguientes aspectos imprescindibles para el funcionamiento del turismo:

- Ordenamiento del territorio: Se trata de la determinación de los usos o aptitudes del territorio local o regional. La definición de estos es una herramienta clave para ordenar las actividades en el territorio, velando por su compatibilidad y la protección

de los recursos naturales. Para el desarrollo turístico este paso conforma un elemento importante, ya que ayuda a determinar cuales serían los sectores dentro de la comuna o región, que serían intervenidos a través de infraestructura turística.

- **Productos turísticos:** Un producto turístico trata de un conjunto de empresas y servicios que satisfacen una determinada motivación de viaje. (pesca recreativa, parques, otros). Existen algunos servicios que son genéricos para todos los tipos de productos turísticos (alojamiento) y otros que son especializados y que corresponden a los tipos de turismo (segmentos de mercado) anteriormente indicados.
- **Marketing turístico:** este concepto define los siguientes ítem: la determinación de los productos susceptibles de ser puestos en el mercado, identificar los mercados nacionales e internacionales para los productos y establecer los medios promocionales (campañas , visitas de familiarización u otros) para acceder a los mercados previamente identificados.
- **Fomento productivo:** El objetivo de las iniciativas de fomento productivo es dar impulso a actividades económicas, mediante la generación de información, el traspaso de capacidades, y/o la ejecución de proyectos que generen aumento de producción.
- **Formación y capacitación de recursos humanos:** tiene como misión fomentar la capacitación profesional turística a través de diversos cursos, realizar y organizar seminarios de actualización sobre diversos temas relacionados a los cambios de la industria turística y los nuevos productos emergentes, cooperando de esta manera en la calidad del producto turístico y su competitividad.
- **Protección ambiental:** En los capítulos anteriores ya se hizo mención a los impactos ambientales relacionados con el desarrollo de la actividad turística, en ese contexto es importante contar con herramientas para prevenir y controlar potenciales impactos. Obviamente los impactos dependen en gran medida de la escala y del tipo de los proyectos.
- **Atracción de inversiones:** Como ya se indicó en los capítulos anteriores, este tema es de alta importancia , ya que la mayoría de las veces, a nivel local o regional no se cuenta con los medios para la realización de proyectos de infraestructura u otros. La atracción de inversiones se realiza a través de una oficina de promoción de inversiones a nivel regional o nacional. Es de importancia que los proyectos acordados a nivel regional o local sean tomados en cuenta e integrados en la estrategia de trabajo de esa oficina.

Una vez identificados los objetivos generales a través del *Arbol de medios y fines*, se pasa al ordenamiento de los objetivos identificando la lógica de la intervención, utilizando otra herramienta: el Marco lógico.

El marco lógico⁴²

El marco lógico es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su propósito es brindarle estructura al proceso de planificación y comunicar la información esencial relativa al proyecto. Puede utilizarse en todas las etapas de preparación del proyecto: programación, identificación, orientación, análisis, presentación ante los comités de revisión, ejecución y evaluación ex-post.

⁴² BID: Evaluación: Una herramienta de Gestión para mejorar el desempeño de los proyectos (marco lógico), Oficina de evolución (EVO), BID

El marco lógico, ayuda a desarrollar la lógica de la intervención a través de la identificación de los objetivos generales, objetivos específicos, resultados, actividades y medios:

- Gracias a los medios pueden emprenderse las actividades.
- Gracias a las actividades, se alcanzan los resultados.
- Por medio de los resultados se pretende realizar el objetivo específico.
- A través del objetivo específico se contribuye a los cumplimientos de los objetivos generales.

Estructura

El marco lógico se presenta con la estructura de una matriz de cuatro por cuatro. Las columnas suministran la siguiente información:

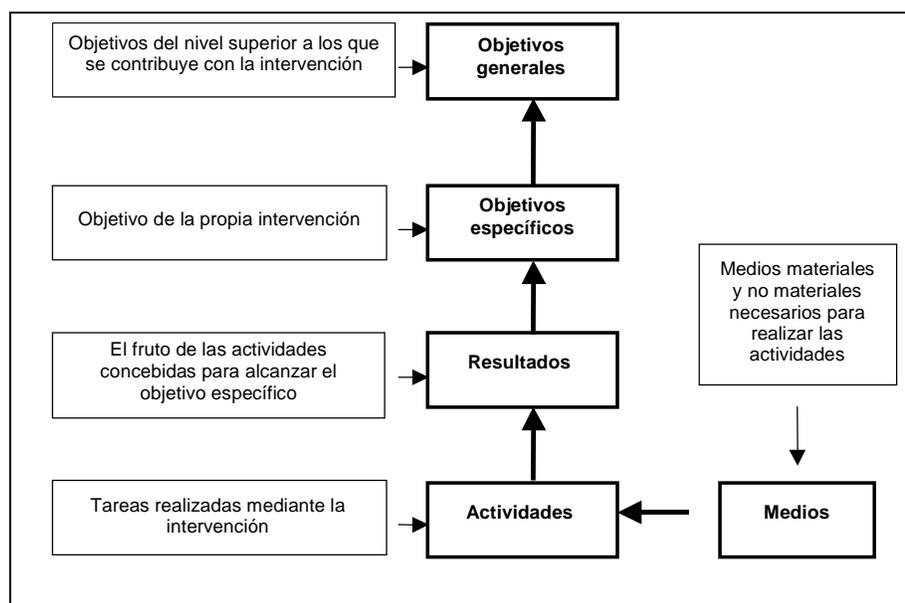
- resumen narrativo de los objetivos y las actividades.
- indicadores (resultados específicos a alcanzar).
- medios de verificación.
- supuestos (factores externos que implican riesgos).

Las filas de la matriz presentan información acerca de los objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos en cuatro momentos diferentes en la vida del proyecto:

Jerarquía de objetivos:

- **Objetivos generales:** Se define como un objetivo de nivel superior al que se quiere contribuir con el proyecto. Ejemplo: Incrementar la utilidad de la empresa.
- **Objetivos específicos:** Es el objetivo concreto del proyecto. Ej: Incrementar las ventas de la empresa. Ej: Disminuir los costos administrativos de la empresa. Como se puede visualizar, podemos tener dos proyectos al interior de la empresa: una campaña de ventas y un programa de reducción de gastos. Ambos contribuyen al mismo fin, incrementar la utilidad de la empresa.
- **Resultados:** Se definen como los estudios, planes, campañas y macroactividades que deben alcanzarse para que una vez terminadas todas ellas se consiga el propósito. Ej: Estudios de mercado terminados.
- **Actividades:** Son todas aquellas actividades en detalle que son parte de cada componente y en su conjunto permiten la consecución de cada componente. Ej: Invitar a empresas a presentar proformas para los estudios. Ej: Evaluar las propuestas. Ej: Adjudicar a la empresa seleccionada, etc. Como se aprecia, estas actividades permiten alcanzar el componente de Estudios de mercado.

Gráfico 8
LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN



Fuente: Iván Silva: Metodología de Elaboración de Estrategias de Desarrollo Local: Dirección de Desarrollo Local y Regional, ILPES, 2001

Cabe destacar, que la vía de la lógica de desarrollo que se presenta en el marco lógico, parte desde los medios a utilizar y termina en un aporte al objetivo general. Es importante indicar, que en los pasos que se indican a continuación, se trata de la planificación, donde la vía es en la dirección contraria, es decir, se parte desde los objetivos generales y se continúa la línea hasta los medios, además de utilizar una escala distinta.

6.1.6 Estrategia local/regional de desarrollo turístico

Habiendo *identificado los objetivos* de desarrollo es importante analizar la viabilidad de los mismos, pensando en las influencias, impactos y una serie de elementos externos (políticas de desarrollo nacional, marco legal, tratados económicos internacionales, desarrollo sostenible, entre otros).

En el gráfico 9 se indican los temas principales a considerar al momento de identificar la viabilidad del cumplimiento de los objetivos. Sin duda es importante tener esta información presente durante todo el proceso de planificación, pero su importancia es clave durante esta etapa, ya que la existencia de ciertos hechos a nivel nacional o global pueden impedir que se cumplan ciertos objetivos o hacer necesaria la adaptación o modificación de estos.

Por ejemplo, si a nivel local se desea desarrollar una economía turística correspondiente al segmento de mercado ecoturismo, pero, a nivel nacional o regional no se cuenta con medios para invertir en infraestructura que haga accesible y funcionales los parques nacionales (siendo estos el gran atractivo de los ecoturistas) y estos además no cuentan con el personal que se requeriría (guardias), entonces se debería buscar una solución para este problema a nivel local o regional, considerando los medios y posibilidades existentes.

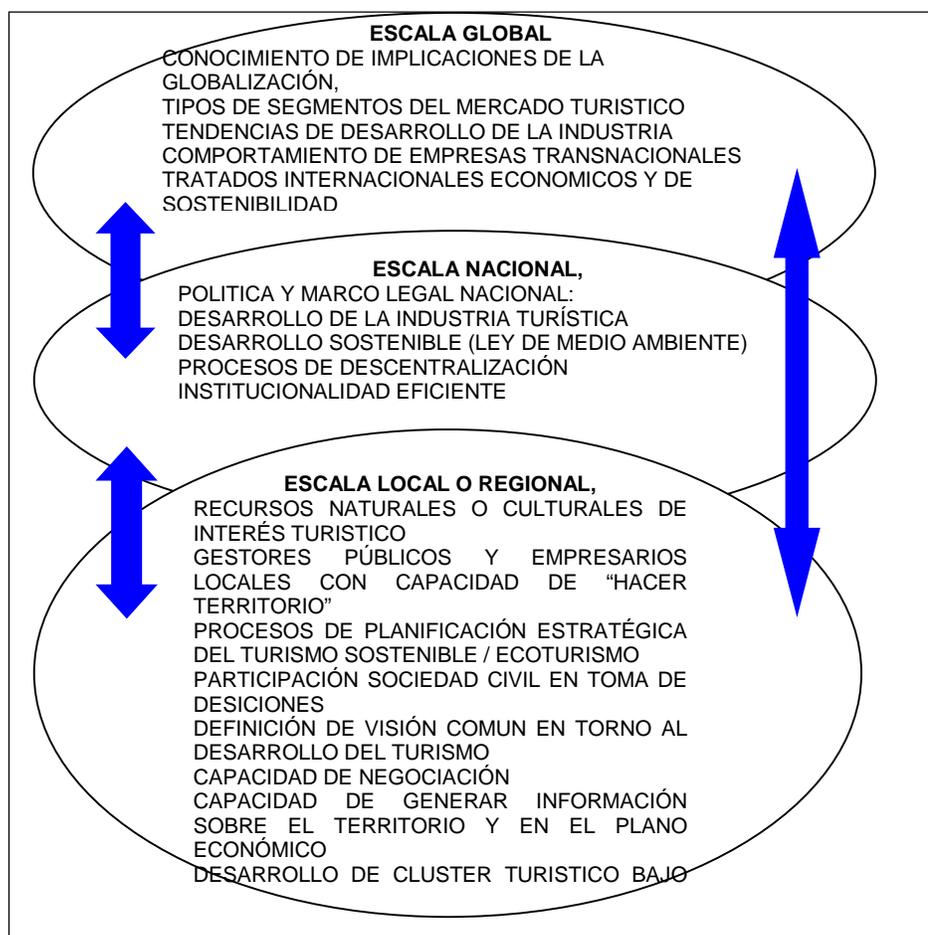
Este paso, (generar o solicitar medios financieros y humanos para poder atender a los turistas) requiere de negociaciones con las autoridades de los parques nacionales a nivel regional y nacional y la negociación depende también, sin duda, del marco legal con el que cuenta esta institución. Aquí

resalta la importancia de la capacidad de negociación por parte de la comuna o la región o de sus respectivos representantes.

Otra posible debilidad es la falta de infraestructura para telecomunicaciones en la región, siendo esta última de vital importancia en las conexiones de Internet para la promoción de los destinos turísticos a nivel nacional e internacional. De la misma manera se pueden generar necesidades para atender a los temas relacionados con el cumplimiento de los objetivos: protección de medio ambiente, capacitación de la población local, ordenamiento territorial y certificación de calidad, sostenibilidad, asociatividad de los empresarios y muchísimos más.

Gráfico 9

ESCALAS CONCEPTUALES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL TURISMO



Fuente: Silke Schulte: Desarrollo del Turismo Sostenible: ¿Una Utopía?, 2002

Para verificar la viabilidad de cada objetivo es importante tener en mente el análisis del *marco legal y de la política nacional* que concierne al tema, además de los *recursos humanos y financieros* que existen o que se puede generar para solucionar un problema o una debilidad. Dentro de este contexto no se deben olvidar los *requisitos que impone la industria turística internacional*, tratándose de una industria altamente globalizada.

Es el conjunto de todos estos elementos y su respectivo análisis y consideración lo que hace viable el desarrollo de una economía turística aún cuando se trate de un desarrollo a nivel local.

6.1.7 Definición de pasos y líneas de acción

Una posibilidad para analizar las Fortalezas, Oportunidades, Amenazas y Debilidades que tienen los objetivos identificados, es recurrir al análisis FODA: Considerando lo anterior se deben analizar e identificar las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas que tiene la comuna o la región para que cada objetivo pueda ser viable, analizando la situación actual.

Es importante considerar las reales posibilidades existentes, pensando en los recursos humanos y financieros del área (oferta institucional, marco legal, etc), pasando posteriormente a la formulación de posibles estrategias donde se seleccionarán aquellas más importantes, analizando la viabilidad de su ejecución.

Las estrategias deberían plantearse en estricta coherencia con los objetivos, buscando la rentabilización de las principales oportunidades externas y eliminando los puntos débiles. Las estrategias consisten en un conjunto de orientaciones de acción prioritarias, que permitan el logro de los objetivos establecidos y la consecución, finalmente, de un modelo turístico. También se hace necesaria la priorización de las mismas desde una óptica realista, tomando en consideración dos criterios.

- Los distintos efectos de su aplicación
- Los recursos disponibles para ello.

Cuadro 8

EJEMPLO DE MATRIZ DE OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO TURÍSTICO

OBJETIVO GENERAL:	ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACCIÓN
Generar empleo en el rubro turístico a nivel local/regional		
1. OBJETIVO ESPECÍFICO : Aumentar el gasto diario / estadía del Ecoturista en la región	1.1 Aumentar y mejorar la colaboración entre los empresarios que cuenten con productos complementarios, para asegurar el traspaso de los clientes de uno a otro (asociación de empresarios) 1.2 Mejorar la entrega de información al turista 1.3 Ampliar la variación y cantidad / calidad de la oferta turística (aumento del valor agregado)	1.1.1 Actividades de motivación y capacitación a través de monitores locales 1.1.2 Fortalecimiento y creación de cámaras de turismo a nivel local 1.2.1 Diseñar el tipo y estilo de la señalética que será representativa para el área, para señalar a los lugares, actividades y atractivos turísticos 1.2.2 Entregar información turística a nivel local a través de puestos de información y los empresarios 1.3.1 Identificar y desarrollar nuevos nichos de mercado y nuevos productos para implementar, integrara estándares internacionales en el servicio turístico
2. OBJETIVO ESPECÍFICO: Mejorar la infraestructura física turística de la región	2.1 Mejoramiento de la infraestructura física, especialmente en los parques y reservas Nacionales	2.1.1 Catastro de infraestructura faltante: Elaboración de planes de desarrollo de infraestructura en conjunto con las instituciones (colaboración interinstitucional) 2.1.2 Mejorar / generar infraestructura de telecomunicaciones (Internet)
3. OBJETIVO ESPECÍFICO: Mejorar la promoción de el o los destinos turísticos regionales / locales	3.1 Campañas de promoción	3.1.1 Elaborar plan para promoción (campañas publicitarias, Viajes de familiarización, elaboración de página web, participación en ferias de promoción, establecer contactos y convenios con agentes claves entre varios otros más)
4. OBJETIVO ESPECÍFICO: Mejorar los servicios turísticos para asegurar su competitividad	4.1 Desarrollo y capacitación de los recursos humanos locales:	4.1.1 Identificar las necesidades específicas de capacitación de la población en el ámbito turístico, Elaborar planes de contenidos para cursos, seminarios y afines

Fuente: Elaboración propia basada en Silva, Iván., "Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local".

En esta tabla se requiere continuar con las columnas de medios / presupuestos y proyectos concretos, al igual que habría que identificar cuales serían los estudios respectivos y los costos para la implementación de cada línea de acción: por ejemplo para la capacitación habría que analizar, a través de un estudio, cuales serían las necesidades concretas de los empresarios y otros actores interesados, tomando en cuenta los requisitos que impone el mercado internacional y las posibilidades de cumplir con estos a nivel local.

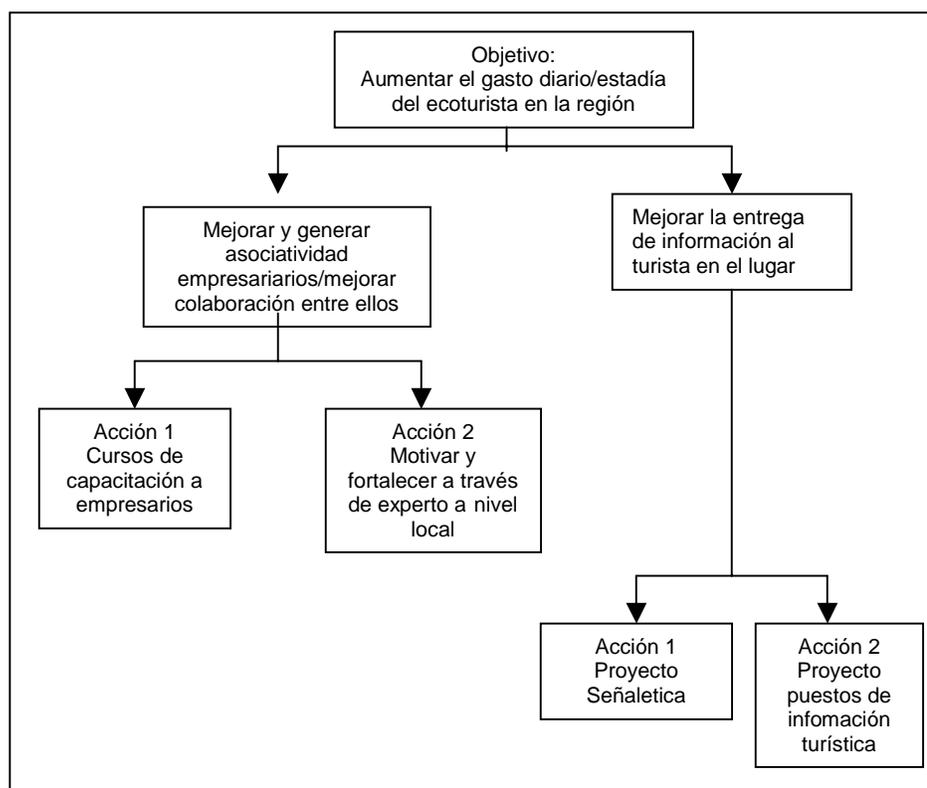
6.1.8 Proyectos de inversión

En la matriz de objetivos y estrategias de desarrollo turístico se evidencia que existen una serie de alternativas dentro de las líneas de acción que se proponen para el logro de los objetivos. Esas alternativas pueden ser líneas de acción de naturaleza complementaria o se puede seleccionar cual de estas es la más apropiada.

Por ejemplo para alcanzar el objetivo de aumentar el gasto diario y la estadía del turista se requiere que los empresarios se asocien para que puedan contar con una gama de productos complementarios que aumenten el tiempo de estadía de los turistas: cafetería, cabalgatas, caminatas, visitas a lugares históricos, restaurante y residencial. El conjunto de esta oferta invita al turista a permanecer mayor tiempo en el lugar, siempre y cuando tenga conocimiento de la existencia de la oferta. Si los empresarios trabajan en conjunto y se traspasan los clientes uno al otro, aumentan la oferta para su cliente, todos aumentan la cantidad de clientes y el turista se siente bien atendido.

Gráfico 10

PROPOSICIÓN DE LÍNEAS DE ACCIÓN PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS



Fuente: Adaptación a Iván Silva: Metodología de Elaboración de Estrategias de Desarrollo Local, ILPES

Para lograr esto se requiere que los empresarios adopten una actitud de asociatividad empresarial, que les permita trabajar en conjunto.

La asociatividad de los empresarios también es de gran importancia si pensamos en la representación de estos ante las autoridades, cuando se trata de expresar sus intereses y establecer negociaciones. La asociatividad empresarial se puede lograr a través de cursos de capacitación, donde se les enseñarían las ventajas que se obtienen a través de esta vía de trabajo y en los que se les puede inducir a la generación de la confianza. Otra acción consiste en el trabajo de un monitor (profesional capacitado especialmente para ese efecto) cuya labor consiste en ser el nexo entre los empresarios y generar la motivación y confianza entre ellos para que se asocien. Estas dos acciones pueden ser complementarias, sin embargo también existe la posibilidad de que cada una por sí misma sea viable y logre su fin.

Para cada una de las acciones se debe proceder como sigue: analizar su relación con el cumplimiento del objetivo y si es que las alternativas se encuentran en el ámbito de la gobernabilidad de la institución o u otro ente que realiza la gestión de la planificación. Por ejemplo la generación de infraestructura de telecomunicaciones, que en este caso es de gran importancia para la comunicación entre los empresarios y sus clientes (promoción del negocio) en general no se encuentra en el ámbito de la institucionalidad turística o la municipalidad, por lo que se pueden impulsar este tipo de proyectos, pero no realizarlos solos.

También se da la posibilidad de que se deba elegir entre dos alternativas de acciones que por su naturaleza son excluyentes una de la otra.

El paso siguiente por lo tanto consiste en transformar las acciones seleccionadas en proyectos/programas de inversión, donde se deben identificar para cada uno de ellos los requisitos para su implementación, especialmente en cuanto a recursos humanos y financieros, incluyendo los costos administrativos de los mismos, el análisis costo-beneficio y su evaluación.

6.1.9 Evaluación de proyectos

Al momento de evaluar los proyectos se debe tomar en cuenta la existencia de distintas formas de evaluar, que difieren según lo que se quiere evaluar. Existen varias versiones para evaluar económicamente un proyecto de acuerdo a su rentabilidad. Por otro lado también se evalúan los efectos secundarios o impactos que puede tener un proyecto, tratándose de efectos no-directos y que no dicen relación con la rentabilidad del mismo. En este caso se trata de evaluaciones de efectos ambientales y / o sociales que puede tener el proyecto.

La evaluación económica de inversiones es un proceso que conduce a establecer la rentabilidad que teóricamente tendrá el proyecto, si se llegan a cumplir las condiciones proyectadas para los escenarios estudiados: La evaluación se divide en dos procesos:

- Evaluación financiera o privada de proyectos (análisis costo beneficio privado, que se realiza evaluando la corriente de costos e ingresos que el proyecto generará a precios de mercado sin que estos sean corregidos).
- Evaluación económica o social que mide el efecto que un proyecto puede tener sobre la economía como un todo, considerando a los mercados como imperfectos y corrigiendo los precios de los bienes y servicios existentes con precios sombra o precios de eficiencia, para así determinar la verdadera rentabilidad económica de un proyecto.

Para cada una de las evaluaciones se debe calcular los mismos indicadores para llegar a una decisión acerca de la conveniencia del proyecto. En este caso se diferencia entre los flujos de fondos de proyectos que pueden ser expresados en distintas unidades de valor, es decir a precios de mercado o a precios sociales.

El cálculo que se debe realizar para cada uno de estos tipos de proyectos es determinar si un proyecto es privadamente rentable, o socialmente rentable. En términos generales se trata de comparar los flujos de costos que la iniciativa generara con los flujos de beneficios que se esperan obtener. Los indicadores de decisión a calcular son los mismo: el Valor Actual Neto (VAN), la Tasa Interna de Retorno (TIR) en el contexto del análisis costo-beneficio y el Costo Anual Equivalente (CAE), normalmente por unidad de beneficiario, en el contexto del análisis costo-eficiencia aplicado a aquellos proyectos, en que resulta poco práctico valorar los beneficios.

Se deben realizar tres acciones:

- Identificación de todos los costos y beneficios del proyecto; tarea que no siempre resulta fácil. Se pueden identificar (desde el punto de vista del privado) todos aquellos costos y beneficios directos que sean contables. Sin embargo, desde un punto de vista social, por ejemplo desde el punto de vista de un organismo o agente del Estado, que tiene una amplia gama de responsabilidades y que debe velar por los intereses de la población, la tarea debe abordarse con más amplitud, ya que se trata de costos y beneficios distintos de aquellos que se encuentran en el ámbito de la contabilidad.
- Cuantificación: se le debe agregar a cada uno de los ítems (de los costos y beneficios) indicados la cuantificación, es decir indicar de cuanto se está hablando: metros cúbicos, litros, metros cuadrados, mano de obra, hectáreas u otro.
- Valoración: como último paso sigue la valoración de los distintos ítems de costos o de beneficios para lo cual existen dos alternativas:
 - 1) Producto transable, con precios de mercado, por ejemplo un plato de comida en un restaurante de mediana categoría. Se trata entonces de los precios de los insumos y de la materia prima y el precio que se cobra por ese plato de comida en general en esta categoría de restaurantes, lo que genera un precio de mercado.
 - 2) Bien público, para el cual no hay un precio de mercado, por lo que la identificación y cuantificación de los beneficios se debe resolver a través de algún método indirecto.

6.1.10 Estudios del impacto ambiental

A pesar de que este documento le da gran importancia a los daños que los proyectos turísticos pueden causar al medio ambiente, no se desarrollará este ítem con mayores antecedentes, ya que se considera que en términos generales son más bien los proyectos de infraestructura turística los que provocan daños en el medio ambiente y estos en general se ejecutan bajo la responsabilidad de actores privados, habiéndose indicado en la introducción del documento que no se hará mayor referencia a los proyectos turísticos privados.

Sin embargo, en caso de tratarse de proyectos de desarrollo de infraestructura estatal específicamente desarrollada para el turismo como podría ser infraestructura vial, portuaria, alcantarillado u otra, es a través de los respectivos ministerios públicos a cargo de la obra que se debería realizar el estudio de impacto ambiental, para posteriormente ser presentado ante las autoridades ambientales del país para su aprobación o rechazo.

Los estudios de impacto ambiental, que hacen mención muy detallada de los impactos que se generarían en caso de ejecución del proyecto (considerando las etapas de construcción, operación y abandono) deberían elaborarse al momento de haber tomado la decisión definitiva sobre la selección de un proyecto, es decir previa-o posteriormente a la evaluación económica (costo-beneficio, costo eficiencia), dependiendo de cuando se tomó la decisión definitiva. Cabe destacar

que el proceso de la selección de un proyecto de por sí toma en cuenta potenciales impactos ambientales, (obviamente no con el máximo de detalle como lo hace un estudio de impacto ambiental) por lo que un proyecto que tiene un potencial ambientalmente nocivo supuestamente quedaría descartado desde un principio y no entra en el pool de los proyectos potenciales.

6.1.11 Diseño y ejecución del proyecto

Diseño

En esta etapa se deben preparar todos los antecedentes para asegurar una buena ejecución del proyecto. En general se relaciona esta etapa con la elaboración de planos de arquitectura, elaboración de breves estudios requeridos específicamente para determinar mayores detalles sobre la intervención (ejemplo: cursos de capacitación para guía turísticos: la cantidad de alumnos y el diseño de los cursos adaptados a las condiciones naturales del lugar), de manera que se puedan elaborar especificaciones técnicas y un presupuesto detallado del proyecto.

Para poder garantizar una buena ejecución del proyecto esta etapa debería incluir al menos los siguientes aspectos, dependiendo del proyecto⁴³:

- Diseño arquitectónico
- Diseño de ingeniería (planos , especificaciones, memorias de cálculo)
- Diseño de los servicios generales y complementarios
- Estudio de Impacto ambiental
- Equipamiento y materiales
- Programación de obras / actividades
- Diseño del sistema de seguimiento
- Bases técnicas y administrativas
- Presupuesto detallado
- Programa de caja
- Permisos y autorizaciones legales y administrativas para poder dar inicio a lo obra o actividad

Para los proyectos que consisten en la prestación de un servicio, la etapa de diseño corresponde a la planificación y programación detallada de las actividades a ejecutar.

Ejecución

Corresponde a la etapa en la que se realiza la obra física o la implementación de las actividades programadas. El inicio se da al momento de asignación de recursos al proyecto y el final es la entrega de la obra o, en caso de tratarse de un servicio, la realización de la última actividad. En esta etapa se realiza la mayor inversión en el proyecto, con el objetivo de materializar la alternativa o acción seleccionada en las etapas anteriores: Las distintas tareas necesarias dentro de esta etapa son las siguientes⁴⁴:

- Llamado a licitación
- Asignación

⁴³ Bases conceptuales para los cursos sobre el “Ciclo integral de los proyectos”, documento de la Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones del ILPES, 2002

⁴⁴ ibid

- Negociación y contratación
- Ejecución financiera
- Ejecución física
- Supervisión técnica
- Seguimiento físico-financiero
- Levantamiento de faenas
- Recepción final
- Liquidación de contratos
- Informe de termino de proyecto

6.1.13 Operación del proyecto

Corresponde a la puesta en marcha de los proyectos, donde se comienzan a concretar los beneficios estimados durante la etapa de evaluación. Se puede distinguir dentro de esta etapa una fase de puesta en marcha, que corresponde al primer periodo de operación, donde se produce un aumento gradual de la producción de productos o prestación de servicios y en general se deben realizar algunos ajustes en materia de operatividad para perfeccionar al máximo la operatividad del mismo.

La otra fase que se puede distinguir es de operación plena, donde el proyecto ya ha alcanzado su pleno funcionamiento y opera en forma regular. Durante esta fase, después de algún tiempo, se realiza la evaluación ex-post del proyecto.

6.1.14 Evaluación ex post ⁴⁵

La evaluación ex-post es la determinación sistemática y objetiva de la pertinencia, eficiencia y eficacia de todas las actividades desarrolladas a la luz de los objetivos planteados. Es un proceso organizativo para mejorar las actividades que se encuentran aún en marcha. Ayuda a la unidad de administración del proyecto en la planificación, programación y decisiones futuras.

⁴⁵ Para mayor información sobre evaluación ex post ver: Métodos de análisis prospectivo: reseña y su utilidad para proyectos de inversión, documento de la Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones del ILPES , L91, 1994

VII. Consideraciones adicionales sobre el turismo

7.1 Estándares de calidad turística

Los estándares de calidad turística son de alta importancia y determinan fuertemente el arribo de los turistas a un lugar, ya que se dejan de lado aquellos destinos que no satisfacen las expectativas. La calidad turística no necesariamente supone altos costos, sino más bien, mantenimiento de niveles de calidad a cualquier escala de gasto. El turismo de calidad se traduce en un alto nivel de satisfacción de los clientes y en la protección del medio ambiente y de la cultura de la zona de emplazamiento. En consecuencia también es labor de la institucionalidad velar por condiciones que impulsen al privado o al empresario turístico a mantener un nivel de calidad que sea internacionalmente reconocido, a cualquier escala, desde una sencilla residencial hasta un hotel cinco estrellas. Ya que el Estado no puede intervenir directamente en estos asuntos, se trata más bien de herramientas que impulsan a los empresarios a seguir un cierto estándar, cabe destacar, que sin duda se trata de algo que los empresarios en general comparten interesadamente.

Los estándares de turismo se fijan normalmente a nivel regional o nacional y los estándares mínimos se refieren, en general, a elementos como salud, higiene, comodidad, servicios y seguridad. Una de las herramientas es la entrega de la licencia a través de la cual se produce una primera fiscalización del cumplimiento de calidad de los estándares mínimos. También existe el sistema de clasificación de los hoteles según estrellas por parte de la institucionalidad turística, indicador importante para usuarios de guías de viajes y agentes internacionales que desean asegurar la calidad de las instalaciones y del servicio al momento de la reserva.

Certificación/acreditación

Para la comprensión de los procesos de certificación y acreditación se presenta a continuación una definición de ambos conceptos:

- **Certificación:** el procedimiento es realizado a través de terceros, quienes entregan una garantía escrita de que un producto, proceso, servicio o sistema de administración cumple con requerimientos específicos.
- **Acreditación:** procedimiento a través del cual una autoridad verifica la competencia de aquellos que certifican (se certifica al certificador).

Los elementos que incluye un auténtico sistema de certificación son:

- Estándares adecuados , apropiados , desarrollados y aceptados en su interpretación por todos los actores interesados.
- Asesores entrenados y calificados, la existencia de calificaciones para su entrenamiento y calificaciones.
- Operaciones profesionales y éticas a todo nivel sin conflictos de intereses.
- Instancia de certificación con financiamiento estable, en caso de existir varios certificadores, se requiere de un mecanismo de acreditación.
- Transparencia en el proceso.
- Procedimientos claramente definidos.
- Mecanismos de apelación.
- Reconocimiento por agencias relevantes y /o clientela
- Consultación con organismos de criterios aceptados y reconocidos (por ejemplo ISO/ IEC guías)
- La aceptación en el mercado por instancias de regulación: mercado y promoción.

Los programas de certificación de la industria de viajes y turismo pueden ser divididas en dos metodologías:

- 1) Basados en el proceso, utilizando sistemas de administración específico, adaptado a un tipo de empresa en particular , y
- 2) Basada en la exhibición, utilizando criterios de medio ambiente, socio culturales y económicos o de una marca específica, y por los cuales empresas del rubro han sido juzgadas por la opinión pública.

La certificación es un instrumento utilizado a nivel internacional en una serie de sectores económicos y responde a las cada vez más estrictas exigencias dentro de los requisitos de la competitividad de los mercados internacionales. Les permite a las empresas que se suman al sistema, formar parte de redes que garantizan calidad en el servicio u otros elementos estratégicos al momento de contratar sus servicios.

Las empresas que obtienen la certificación se integran a un pool de empresas a nivel nacional o global, dependiendo del sistema de certificación y de esta manera muchas veces obtienen preferencia al momento de elegir su servicio.

En general estos instrumentos son manejados por las instituciones turísticas del Estado, que las utilizan para estimular a las empresas a que sean ambientalmente amigables, implementen

tecnologías limpias, contraten personal local, y mejoren sus servicios. Actualmente existe una cantidad de certificaciones turísticas, las cuales tienen distintos objetivos: por un lado existen aquellas que apuntan a la calidad ambiental y la sostenibilidad y por otro lado las relacionadas con la calidad y el servicio al cliente.

Por ejemplo en el caso de la certificación ambiental de las embarcaciones turísticas en las Islas Galápagos, la certificación busca que los servicios y operadores participantes en el proceso realicen cambios en su actividad de manera que crezca el apoyo a la conservación, se reduzcan los impactos ambientales, se incremente la sostenibilidad, se mejoren las condiciones para los trabajadores y se aumenten los beneficios locales. Las operaciones turísticas participantes que cumplan con la normativa recibirán una eco-etiqueta que puede ser utilizada en el mercadeo del servicio ofrecido.

Las ventajas para los empresarios son considerables:

- Mejora la imagen pública de la empresa.
- Trabajadores dedicados y capaces (reciben capacitación adecuada, salarios justos, facilidades sanitarias y otros).
- Acceso a los mercados: las empresas certificadas y acreditadas son cada vez más solicitadas por parte de los clientes.
- Acceso a los beneficios según el programa de certificación: acceso a créditos, acceso a transferencia de tecnología, entre otros.

A modo de ejemplo, se presenta a continuación el programa de *Certificación de Turismo Sostenible de Costa Rica*: El Instituto Costarricense de Turismo (ICT) concibió un programa con el objetivo principal de equilibrar los elementos económicos y ambientalistas del turismo en Costa Rica. "Es hora de cambiar la tendencia del turismo hacia una tendencia más integral, a saber, el turismo sostenible".⁴⁶

Para hacer realidad esa visión, el ICT está implementando actualmente el programa de *Certificación de Turismo Sostenible* (conocido también como CST), con el objetivo básico de convertir el concepto de sostenibilidad en algo real, práctico y necesario, en el contexto de la competitividad turística de un país. Ese programa busca "mejorar la forma en que se utilizan los recursos naturales y sociales, a fin de motivar la participación activa de las comunidades locales, y apoyar la competitividad del sector empresarial.

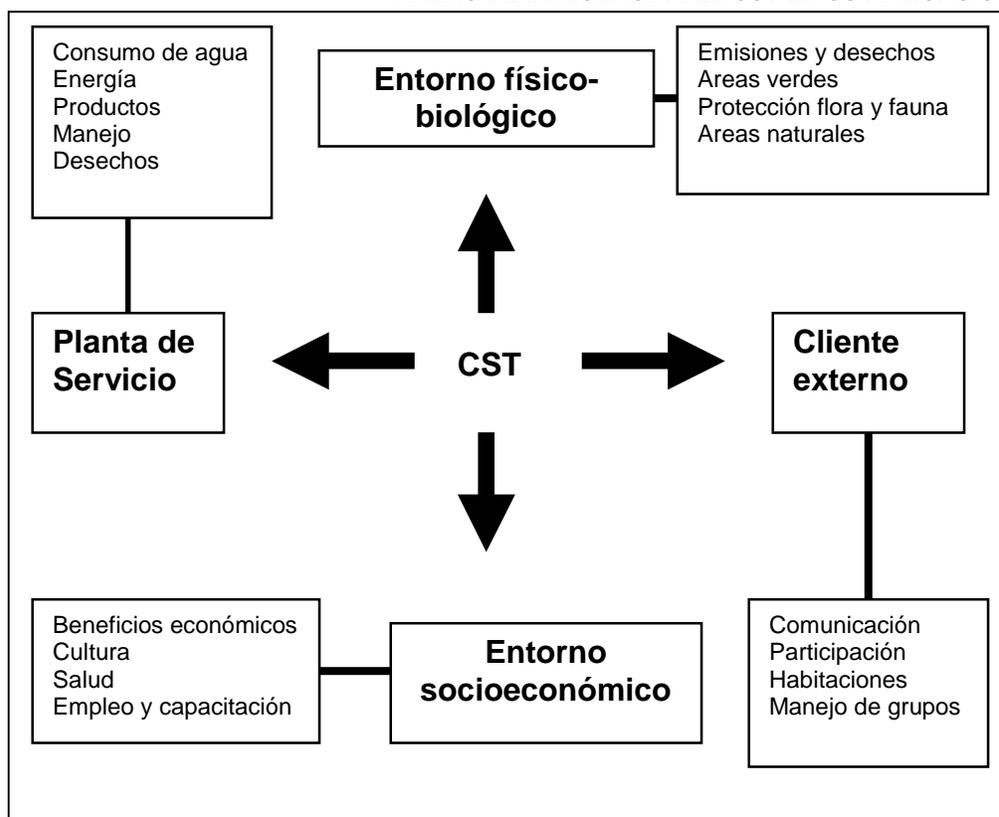
El programa de CST categoriza y certifica a cada compañía turística de acuerdo con el nivel de impacto que tiene sobre la sostenibilidad. A través de un cuestionario se evalúan cuatro aspectos fundamentales de la sostenibilidad:

- 1) parámetros físico-biológicos : que evalúan la interacción entre la compañía y su hábitat.
- 2) infraestructura y servicios: que evalúan las políticas gerenciales y los sistemas operativos dentro de la compañía y la infraestructura.
- 3) clientes externos: que evalúan la interacción de la compañía con sus clientes en términos de cuánto permite y estimula al cliente, para que sea un contribuyente activo a las políticas de la compañía sobre la sostenibilidad.
- 4) ambiente socioeconómico: que evalúan la interacción de la empresa con las comunidades locales y la población en general.

⁴⁶ BCIE, Segura, G; Inman C.; Rodríguez, G; Pérez A., Febrero 1999

Gráfico 11

ÁREAS DE INFLUENCIA DEL CST EN SU APLICACIÓN



Fuente : Instituto Costarricense de Turismo

El desempeño en cada uno de estos campos se calificará por porcentaje. Las compañías turísticas se clasifican en cinco bandas de sostenibilidad usando el porcentaje más bajo logrado en los cuatro campos evaluados. La tabla siguiente muestra las cinco bandas y el porcentaje correspondiente de cumplimiento necesario para alcanzar cada banda.

Cuadro 9
CERTIFICACIÓN DE TURISMO SOSTENIBLE

Bandas de sostenibilidad	
Banda	porcentaje de cumplimiento
0	20%
1	20%-39%
2	40%-59%
3	60%-79%
4	80%-94%
5	Más de 94%

Fuente: BCIE, Segura, G; Inman C.; Rodríguez, G; Pérez A., Febrero 1999

En términos de sostenibilidad, el grado de cumplimiento representado por cada banda debe ser concomitante con los distintos aspectos mencionados. Por ejemplo, para lograr una categoría de banda 3, es necesario cumplir al menos con el 60% de las condiciones establecidas para las cuatro áreas evaluadas. El uso del porcentaje más bajo de cumplimiento en los cuatro niveles brinda incentivos para un desarrollo igualitario en los cuatro aspectos de sostenibilidad. Después de la

evaluación y la clasificación, la compañía turística recibirá una calcomanía con el logro y el nivel de banda logrado.

La participación en el programa es voluntaria, de modo que solo las empresas interesadas lo aplicarán, y sus esfuerzos no se verán arruinados por compañías que, debido a exigencias de cumplimiento, defrauden a las autoridades. Finalmente, el ICT sabe que será necesario estar en un programa de CST para competir.

El programa pone en evidencia a las compañías que solo se “pintan de verde”, dando información confiable sobre las empresas que en realidad están avanzando en la producción de turismo sostenible. Además, motiva a los ejecutivos de turismo para mejorar el uso de los recursos de su compañía, promoviendo los ahorros y su utilización eficiente. Por último, el programa aumentará la demanda, y por tanto el desarrollo y producción de bienes y servicios, por parte de empresas que tienen una orientación sostenible. Esto fortalecerá un sector industrial que funciona dentro de los parámetros de la sostenibilidad. El turismo marcará la pauta para crear una economía centroamericana más sostenible.

El CST es una nueva forma de diferenciar la industria turística con respecto a sus competidores Centroamericanos: "Indudablemente, mejorará la imagen del país como un auténtico destino para el turismo natural, lo que incrementará considerablemente la competitividad del producto turístico nacional y regional"⁴⁷.

El estudio "Certificación de Sostenibilidad Turística (CST) en Centroamérica"⁴⁸ evaluó parámetros que facilitarían o obstaculizarían la implementación del CST en todo Centroamérica y llegó a la conclusión, de que en los distintos países no existe la misma disponibilidad y el grado de interés en la implementación de la certificación. Sin embargo, también existen estudios⁴⁹ que demuestran, que existe una serie de obstáculos para implementar el sistema en algunos países entre los que se destacan los siguientes:

- La falta de interés en temas de sostenibilidad y certificación por parte de los privados
- Interés en otro tipo de certificación de sostenibilidad turística
- Problemas con los costos
- Desconfianza por parte de los empresarios

7.2 Áreas protegidas u otros recursos bajo protección

Las áreas protegidas tienen en muchas ocasiones una gran importancia para el desarrollo turístico de un área, ya que constituyen un gran atractivo para los visitantes. Cabe destacar, que para ello no solo es suficiente contar con un paisaje espectacular y una flora y fauna única, sino también se requiere de infraestructura al interior de las áreas protegidas, ya que sin senderos, señalizaciones, puentes, refugios, campings entre otros, el uso del los parques no es viable para los visitantes. Para todo ello se requiere de recursos, personal especializado y un sistema administrativo que establezca reglamentaciones sobre el uso de las distintas zonas al interior del parque, según su vulnerabilidad natural.

Uno de los casos típicos que se dan en Latinoamérica es que existe una importante cantidad de áreas protegidas, estas sin embargo carecen del todo o en gran parte de un sistema administrativo y de recursos humanos, por lo que no se establecen medidas de protección para las mismas.

⁴⁷ *ibid*

⁴⁸ Amos Bien, PROARCA / CAPAS Julio 1999

⁴⁹ *ibid*

También se da mucho el caso de que los recursos existentes son tan pobres, que no se puede brindar un servicio y guía adecuada a los turistas que ingresan a las áreas y se pueden generar importantes daños a los ecosistemas que no cuentan con la protección adecuada. En otras ocasiones se da el caso de que las poblaciones aledañas a los parques siguen ingresando para extraer recursos naturales para uso propio (deforestación, captura de animales, extracción de plantas), ya que nadie regula sobre estas actividades que tienen un potencial altamente dañino.

El turismo es visto como una posibilidad que puede, bajo un sistema administrativo adecuado, como se ha visto en países como Australia por ejemplo, brindar los recursos financieros para la administración adecuada de los parques y la protección de los recursos y además, transmitirle a las comunidades aledañas a las áreas protegidas, que la protección de esta área puede ser benéfica también para ellos, en el sentido de que ellos pueden participar en el negocio turístico que es generado a través del atractivo del área protegida.

El turismo al interior de los parques nacionales es un fenómeno global y tiene un mercado internacional. Aquellos parques que lograron desarrollar el conocimiento, experiencia y la infraestructura compiten entre ellos a nivel internacional por los turistas. El espectacular éxito de los parques y reservas en Sudáfrica durante la última década demuestra un acercamiento sofisticado al mercado turístico que deja fuera de mercado a otros países que no cuentan con las mismas facilidades en el continente.

Una de las razones por las cuales el sistema administrativo de las áreas protegidas en la actualidad es como es, se debe a la falta de recursos: Las agencias encargadas en general de la administración de las áreas protegidas del Estado generalmente no cuentan con: personal entrenado y calificado, una base de datos de investigaciones sobre las áreas que se encuentran en juego, no han desarrollado un producto turístico, no logran promover las áreas ni manejar a los turistas al momento de su llegada.

En términos generales se requiere elaborar una política que coordine a nivel nacional, regional y local una estrategia para el desarrollo del turismo al interior de los parques, en conjunto con los habitantes de las áreas aledañas. En este sentido es importante para los Estados reconocer la importancia de invertir para generar ingresos con el turismo basado en la naturaleza.⁵⁰

En general, por parte de los Estados se reconoce el dilema financiero, pero no se proponen soluciones ya que la creación de un sistema de financiamiento para las áreas protegidas, que son bienes públicos, no cabe dentro de los clásicos esquemas existentes. En este sentido se puede considerar, que todas aquellas empresas que utilizan a los parques nacionales como el gran atractivo para atraer turistas, pero que a la vez no aportan en el financiamiento de estos serían "free riders".

Considerando que no es justo, que solo el Estado pague por la mantención y el manejo de lo que son los atractivos de la industria turística, se debería idear un sistema de pago compartido entre entes públicos y privados.

Existe una estrecha relación entre el sector privado turístico y el sistema de parques nacionales y áreas protegidas. Existen varios elementos imprescindibles para su funcionamiento que son compartidos por ambos sistemas, ya que inciden directamente en el manejo de las áreas protegidas y en el del sector privado. Estos elementos son para ambos sectores de igual importancia para el buen funcionamiento de sus actividades.

Lugares con atractivos turísticos naturales, bioregiones, parques nacionales y áreas protegidas: La constitución, creación de los parques y su puesta en valor es uno de los principales atractivos para los turistas. Es elemental para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo del turismo que los países pongan a disposición tierras para tales fines.

⁵⁰ Eagles, F.J. Paul: International Trends in Park tourism, paper prepared for EUROPARC 2001

Trabajos de Conservación del parque, manejo de visitantes y determinación de capacidad de carga: Se trata de actividades e instrumentos imprescindibles para la conservación del medio ambiente de los parques, pero también para lograr un mayor disfrute de la naturaleza por parte de los turistas al momento de la visita, porque se encontrarán con un parque en buenas condiciones y con una infraestructura que no presenta características de sobreuso o con grandes acumulaciones de personas.

Personal y funcionarios capacitados: Los parques deben contar con funcionarios capacitados para el manejo de los turistas y la planificación de áreas dentro del parque, al igual que para determinar y aplicar las indicaciones relacionadas con la capacidad de carga turística en su interior.

Promoción y difusión de turismo sostenible: Actividades de promoción y difusión de turismo sostenible tienen importancia similar para ambos grupos: mientras que por parte del parque se pretende estimular y planificar la administración para acoger al turista que incluye dentro de sus actividades la visita a la naturaleza y el manejo responsable del medio ambiente, es justamente este tipo de promoción lo que necesita la industria turística ya que el turismo naturaleza es uno de los segmentos que mayor crecimiento porcentual ha registrado durante los últimos años. Puede constituir un elemento que permita el intercambio de necesidades y sugerencias desde ambos lados.

Educación ambiental: La educación ambiental, para todas las personas involucradas (funcionarios de parques, turistas, empleados y promotores del sector turismo) comprende un elemento esencial, para el funcionamiento tanto de los parques, como del sector privado (con interés en el desarrollo del ecoturismo o turismo sostenible). Si las personas no tienen conocimientos básicos sobre como comportarse de manera que sea ambientalmente amigable, no se puede pretender un turismo sostenible.

A pesar de su cercana relación con parques y áreas protegidas, las empresas turísticas no suelen invertir en los patrimonios naturales y, en este sentido, es importante considerar la falta de gestión e incentivo existente hasta el momento.

En la actualidad se les ha traspasado a una serie de agencias no-gubernamentales la administración y el manejo de varios parques nacionales en los distintos países. El financiamiento de las áreas protegidas es determinado anualmente por parte de los congresos. Sin embargo debido a que muchas veces no existe una constitución legal coherente de los lugares a proteger, los legisladores normalmente no cuentan con la información necesaria (como por ejemplo un aumento en el número de los visitantes) para poder evaluar y determinar bien los montos requeridos para la mantención de los parques⁵¹.

Los montos de ingresos directos provenientes de las entradas de los parques que cuentan con visitantes son en su mayoría enviados directamente hacia una administración centralizada, y desde ahí, redistribuidas a lo largo del país hacia los parques que no tienen ingresos propios. Esto significa, que los montos que le son asignados a los parques para su mantención son bajos y en consecuencia la mayoría de los parques estatales tiene graves problemas financieros.

Algunas posibilidades para incentivar la inversión del sector privado turístico en las áreas protegidas:

- 1) Entrega de concesiones para otros usos comerciales: Actividades forestales o de agricultura, extracción de plantas ornamentales, semillas, frutos u otros. Sin embargo, se debe tener mucho cuidado al momento de elegir las actividades, ya que muchas no son ambientalmente amigables.
- 2) Crear sistemas de financiamiento voluntario, donde por ejemplo se reúnan fondos relacionados con la obtención de la Certificación del Turismo Sostenible, es decir cada

⁵¹ INCAE: The Environment and Central America's Competitiveness, (CEN 702), 1999

empresa que obtenga esta certificación y desea mantenerla a lo largo del tiempo debe realizar un pequeño aporte hacia un fondo de apoyo a las áreas protegidas.

- 3) Implementar un Sistema de Certificación de Parques a lo largo del país o región, que evalúa el grado de atractivo turístico del parque, su Estado de conservación, el manejo del turista, cantidad de personal/turista, tipo y cantidad de infraestructura existente, la sostenibilidad de su manejo en general, entre otros. De acuerdo a la clasificación que obtienen los parques, crecerá o disminuirá el interés por los turistas a lo largo del tiempo y , de acuerdo a esto, los empresarios turísticos demostrarán más interés en fomentar y financiar el manejo y la conservación del los parques nacionales o áreas protegidas .

Por parte de las administraciones de las áreas protegidas también existen varias posibilidades de cobrar los fondos requeridos. Sin embargo sería de gran ayuda si contarán para esto con el apoyo de los empresarios y el gobierno. De este modo se podrán cobrar por ejemplo:

- a) por "los derechos de la publicidad", a aquellas empresas turísticas, que utilizan la imagen del área protegida como gran atractivo dentro de su publicidad.
- b) Por las instalaciones de infraestructura como por ejemplo torres de alta tensión, plataformas marinas o estaciones de investigación científica.

Es importante, que todos los fondos ingresados permanezcan por lo menos en parte dentro del parque y no sean recolectados y enviados a la administración central. Solo de este modo el parque puede mejorar su situación financiera y cubrir sus gastos.

Otros métodos, que no requieren de la integración de los empresarios son instrumentos del Estado para recolectar fondos dirigidos a la conservación de los parques: el poder del gobierno de establecer el pago de impuestos se puede utilizar para financiar las actividades de conservación de la naturaleza, como por ejemplo lo hace Belice, que cobra un impuesto turístico de US \$ 3.75 por cada pasajero que ingresa al país vía aérea o marítima.⁵² Estos impuestos ingresan a un fondo nacional para la protección de las áreas protegidas u otras actividades de conservación.

Las posibilidades son múltiples: Otros países imponen un impuesto a las habitaciones hoteleras, a los equipos de recreación, a concesiones forestales o de pesca, facturas de electricidad y agua potable etc. Existen una serie de ventajas en utilizar el sistema de impuestos para producir un flujo de ingresos para la conservación:

- Los recursos financieros son producidos a escala nacional, de forma confiable y sostenible.
- El peso del pago puede ser muy dirigido hacia los visitantes y usuarios de las áreas protegidas: huéspedes de hoteles, turistas, pero también empresas turísticas u otros.
- El financiamiento generado de esta manera puede ser utilizado como "el" componente nacional para la recepción de fondos por parte de donaciones internacionales.⁵³
- Generalmente no hay necesidad de establecer un nuevo sistema para la recolección.

La desventaja más importante de estos sistemas es la dificultad de ganar apoyo político para crear este nuevo tipo de impuestos y para mantenerlos establecidos a lo largo del tiempo. Los costos políticos, administrativos y económicos que significan estos sistemas deben ser comparados con los beneficios al momento de tomar una decisión.

⁵² Economics,UICN, org: Financing Protected Areas; Guidelines for Protected Areas Manager, Mar. 2000 (online).

⁵³ *ibid*

La definición de área protegida adoptada durante el Congreso Mundial de Parques Nacionales y Areas Protegidas en 1992 en Caracas, Venezuela por la UICN (Unión Nacional para la Conservación de la Naturaleza) ha sido hasta el momento la más aceptada: "Un área protegida es una superficie de tierra y/o mar especialmente consagrada a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, así como de recursos naturales y los recursos culturales asociados, y manejada a través de medios jurídicos u otros medios eficaces". Las áreas protegidas surgieron hace más de 100 años en la frontera oeste de Norte América, con la creación del Parque Nacional Yellowstone en 1872. Desde entonces el número de áreas protegidas se ha incrementado, registrándose 9.869 áreas protegidas a nivel mundial en 1996.

Cuadro 10

**INCREMENTO DEL NÚMERO DE ÁREAS PROTEGIDAS, SUPERFICIE TOTAL EN KM2
Y PORCENTAJE DE TIERRA PROTEGIDA QUE REPRESENTAN**

Organismo	Año	Áreas Protegidas	Superficie Total Km2)	% de Tierra Protegida
WCMC	1989	4.545	4'846.000	0.21
UICN	1992	8.641	7'928.928	0.34
UICN	1996	9.869	148'208.846	6.29

Fuente: UICN, 1996

Objetivos de las áreas protegidas

- Mantener áreas con ecosistemas representativos que aseguren la continuidad evolutiva y procesos ecológicos, incluyendo migración y flujos genéticos.
- Conservar la diversidad ecológica, para asegurar el rol de la diversidad natural en la regulación del ambiente.
- Mantener el material genético de las comunidades naturales y evitar la pérdida de especies de plantas y animales.
- Proveer alternativas de educación e investigación (formal e informal) y monitoreo del ambiente.
- Mantener y manejar cuencas hidrográficas para asegurar una adecuada calidad y disponibilidad de agua fresca.
- Conservar los suelos para controlar-evitar la erosión y sedimentación.
- Mantener y manejar los recursos de vida silvestre por su importante rol en la regulación ambiental.
- Proveer oportunidades de recreación y turismo.
- Manejar y mejorar los recursos forestales por su rol en la regulación y para la producción sustentable de madera.
- Proteger y valorar la herencia cultural, histórica y arqueológica de los pueblos.
- Proteger y manejar recursos paisajísticos que aseguren la calidad ambiental alrededor de pueblos, ciudades, carreteras, ríos y áreas aledañas de recreación y turismo.
- Conservar áreas para garantizar opciones de uso en el futuro.
- Orientar y organizar las actividades de conservación que respalden el desarrollo integrado de las áreas rurales.

Objetivos de manejo de las áreas protegidas

- Investigación científica.
- Protección de zonas silvestres.
- reservación de especies y diversidad genética.
- Mantenimiento de servicios ambientales.
- Protección de características naturales y culturales específicas.
- Turismo y recreación.
- Educación.
- Utilización sostenible de recursos derivados de ecosistemas naturales.
- Mantenimiento de atributos culturales y tradicionales.

7.3 Desarrollo de recursos humanos para el sector turismo

El desarrollo de los recursos humanos para el sector turismo trata en síntesis de definir la competencia que debe poseer cada profesional, técnico o trabajador calificado involucrado en una empresa u organización del sector turismo, para luego comparar dicho padrón con las habilidades y conocimientos reales, a fin de recomendar las acciones formativas o de perfeccionamiento que correspondan.

Es esencial disponer de personal debidamente calificado que pueda trabajar en todos los campos del turismo que se pretende desarrollar en la comuna o región. Dependiendo del nivel de las instalaciones, los turistas tienen distintas expectativas con respecto al servicio que se les brindará y es de suma importancia no defraudar estas expectativas. A nivel local o regional deben evaluarse las necesidades en las zonas específicas de personal calificado en el momento y lugar requeridos como parte del proceso de planificación del turismo.

La OMT⁵⁴ recomienda para el desarrollo de los recursos humanos para el turismo un enfoque sistemático:

- Estudio y utilización actual de personal de turismo, identificación de problemas y necesidades, por ejemplo mayor capacitación profesional.
- Proyección de las necesidades futuras de personal en función del número requerido en cada categoría turística, determinación del nivel de capacitación de cada trabajo específico.
- Evaluación de todos los recursos disponibles en la actualidad y proyección de los necesitados en el futuro. Habrá que estudiar el número de personas de la zona que buscará empleo en los próximos años y la calificación profesional de estos futuros empleados.
- Determinación de las necesidades de educación y capacitación del profesional y formulación de los programas respectivos para obtener personal calificado.

⁵⁴ OMT: Guía para Administradores locales: Desarrollo Turístico Sostenible, 1999

En el desarrollo de recursos humanos se deben tomar en cuenta todo tipo de trabajo que tiene relación con el campo del turismo en cada uno de los niveles: básico, avanzado, de supervisión y de gestión en todas las categorías:

- Hoteles y restaurantes, personal administrativo (recepción, servicios de comidas y bebidas, producción de alimentos, servicio de equipaje y lavandería entre otros).
- Guías y tours turísticos: personal para tours guiados, personal administrativo correspondiente, incluyendo contabilidad, programación de tours e itinerarios y choferes.
- Artesanías, animadores, directores de deportes u otro tipo de personal especializado.
- Para el sector público: expertos en turismo para planificación y desarrollo, comercialización, promoción, fiscalización de reglamentos correspondientes, estadísticas e informaciones turísticas.

Cada zona debe evaluar sus necesidades de educación y capacitación turísticas y determinar como la pretende o puede cubrir. En caso de contarse con instituciones de formación profesional, es posible que exista la posibilidad de animarlas a que incluyan cursos de formación turística en sus programas.

La institucionalidad turística debe colaborar estrechamente con el sector privado para la elaboración y determinación del programa de modo que este se encuentre lo más adaptado a la realidad actual y futura del sector. La institución turística además debe evaluar la posibilidad de enviar a sus propios funcionarios para que perfeccionen sus conocimientos, dependiendo de los cursos que se dicten.

Recuadro 6**DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS EN EL TURISMO:
PROPUESTA PARA LA REPÚBLICA DOMINICANA**

La Política de Desarrollo Turístico Sostenible diseñará, en coordinación con el sistema educativo nacional, público y privado, lo mismo que con organismos financieros de la educación, planes y programas para mejorar la calidad profesional del turismo a todos los niveles, así como para integrar la asignatura de turismo a la educación primaria y secundaria.

Una de las labores primarias consistirá en rediseñar y readecuar los planes y programas de las carreras de turismo de nivel superior a la exigencias de un desarrollo sostenible, de la globalización, de los multidestinos, de la calidad total y otros postulados que demandan los nuevos tiempos, y por ende, una empresa de servicios intangibles como el turismo, donde la calidad es el todo. Otra medida importante, en este sentido, es determinar cuales son las demandas del mercado en cuanto a recursos humanos de nivel superior, con la finalidad de evitar una sobresaturación del mercado. La capacitación de los medios turísticos deberá tener también una importancia de primer orden.

En el plano operativo-institucional de la capacitación entendiéndose por ello escuelas de capacitación, hoteles escuelas, entre otros, se requiere de la cooperación internacional y el financiamiento blando para la incorporación de nuevos ejecutores y consolidación de los existentes, a través de planes y programas que se ajusten a los nuevos postulados. Se considera fundamental la aplicación de criterios acordes con el turismo sostenible en la habilitación y entrenamiento de oficios de apoyo sectorial, tales como, electricistas, plomeros, jardineros, albañiles y carpinteros, con miras a ser eficientes, conscientes en el uso de materiales, en la reducción del consumo de agua y energía y en el reciclaje en sentido general.

En el plano informal de la educación, se elaborarán programas de educación continuada para hoteleros, agentes de viaje, touroperadores, transportistas, empresas de alimentos y bebidas, y empleados de dichas empresas, entre otros, sobre temas de actualidad como apropiadas para hoteles, turismo sostenible, reciclaje y muchos otros.

Sólo una mejoría total y global en la preparación del recurso humano turístico, coadyuvará a una profunda reforma en la prestación del servicio turístico, y con ello, a elevar los estándares de calidad requeridos para aumentar los precios del destino dominicano, para equiparlo con los competidores regionales, o superarlos si es necesario.

Fuente: Bolívar Troncoso: Propuesta para una Política de desarrollo turístico sostenible: Departamento de Ecoturismo y Medio Ambiente de la Secretaría de Turismo de la República Dominicana, 1999.

VIII. Algunos prototipos de desarrollo turístico

Este capítulo presenta tres casos de desarrollo turístico completamente distintos, a pesar de que cada uno se encuentra en Latinoamérica y el Caribe. Los casos abarcan desde destinos muy avanzados, que cuentan con todas las externalidades tanto positivas como negativas del caso, hasta destinos incipientes que desde hace pocos años comenzaron a crear exitosamente esta economía. Es aquí donde se encuentran las mayores oportunidades para implementar una estrategia de desarrollo bajo los criterios de la sostenibilidad, ya que todavía queda mucho por progresar y determinar y sería altamente oportuno intentar que estos países aprendan de aquellos que no han tenido la misma fortuna y hoy en día cuentan con muchos problemas de difícil solución.

Debido a la naturaleza de este trabajo y dado que no han podido desarrollarse los análisis de estos casos in situ, se presentan tres ejemplos basados en literatura secundaria.

8.1 El turismo en Barbados

Las islas del Caribe en general son sin duda un ejemplo interesante de desarrollo turístico específico, ya que en varias islas se trata de una experiencia consolidada desde los años 70, cuando todavía no se prestaba atención a elementos tales como impactos sociales, ambientales y económicos.

En la última década el Caribe ha experimentado un importante crecimiento del número de llegadas de turistas, la duplicación del número de habitaciones de hoteles y gastos/ diarios de turistas. El Caribe se caracteriza por ser la región más dependiente del turismo en el mundo, la industria turística caribeña aporta una quinta parte del total de exportaciones y formación de capital y aproximadamente una sexta parte del PIB y los empleos.

Para la mayor parte de los países, Estados y territorios que comprenden la región del Gran Caribe, la actividad turística constituye una de las principales fuentes generadoras de empleos y divisas. En los últimos diez años, el ingreso de divisas ha crecido a una tasa del 9.4% promedio anual, sólo dos puntos por debajo del crecimiento del nivel mundial, que se colocó en un 11.2%.

En algunos de los países de la región, el desarrollo del turismo estuvo muy ligado a la búsqueda de soluciones para problemas de balanza de pago, desempleo, y crisis de la deuda, entre otros. En varias ocasiones la opción fue adoptar la actividad turística como instrumento de un nuevo modelo de desarrollo en el cual predominaba la reorientación de la economía hacia el mercado externo, la regulación de mercados internos y una mayor apertura comercial y financiera. Todo ello, en su conjunto, obedecía a la necesidad de generar divisas para cumplir con el fuerte servicio de la deuda externa, reducir el déficit fiscal y paliar los altos niveles de pobreza y desempleo. Aunque económicamente el turismo en la región esté representando una buena fuente de ingresos y empleos, su desarrollo plantea algunas inquietudes. En muchos países vemos como el turismo ha generado un cúmulo de externalidades negativas que empiezan a ensombrecer la permanencia del sector en el tiempo.

Carencia de planificación sostenible del turismo

Entre los principales resultados de haber adoptado la actividad turística como sector fundamental se ha destacado el hecho de que sus altas tasas de crecimiento han llevado a obviar que *la actividad ha crecido carente de planes estratégicos que regulen su crecimiento* y hoy se evidencian destinos que han envejecido prematuramente, daños a los recursos naturales, históricos y culturales en algunos casos irreversibles, poca incorporación de las comunidades destino a los beneficios del turismo, todo esto aunado al cambio en las preferencias de los consumidores, que ahora buscan un turismo más amigable con la naturaleza, en el cuál el turista pueda jugar un rol más activo que el que le brindó por años el conocido turismo de "sol y playa".

Estudios recientes indican que existen tres motivos conocidos a gran escala para este dilema⁵⁵:

- la tradición colonial del descuido ambiental y daño provocado por la plantación de monocultivos
- la contemporánea debilidad institucional
- el desarrollo turístico invasor a gran escala en las décadas pos-guerra.

El medio ambiente en la actualidad se está degradando debido a lo siguiente:

- Medio terrestre:
 - erosión de laderas: La construcción de infraestructura turística en laderas pronunciadas
 - sedimentación en riachuelos y humedales,
 - contaminación de lagunas

⁵⁵ BID, Departamento de Economía, Universidad de las Indias Occidentales, Campus de San Agustín, Trinidad y Tobago: Red de Medio Ambiente, primera reunión: Hacia una Gestión Ambiental eficaz: Síntesis del estudio de Inserción de la Gestión Ambiental en las Políticas sectoriales: El caso del Turismo en el Caribe, abril 2002

- aumento en desechos sólidos significativos
- destrucción de bosques, manglares y estanques salados debido a la construcción de centros turísticos, puertos e infraestructura a lo largo de la orilla del mar causando la muerte de especies endémicas y destrucción de sitios arqueológicos. El Gran Caribe se encuentra según informes de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN, por sus siglas en inglés) en el segundo lugar mundial en especies de aves, reptiles y anfibios en peligro y en tercer lugar de especies mamíferas y marinas en peligro.
- Medio marino:
 - Estos recursos han sido dañados por actividades al interior de la isla, ya que se generan descargas de sedimentos debido a la erosión y explotación de bancos de arena marinos.
 - Descargas municipales y aguas residuales vertidas por los hoteles sin tratamiento previo.
 - Pesca excesiva (la pesca ha disminuido en un 50% desde 1984 y cerca del 30% de los arrecifes de la región se encuentran bajo alto riesgo).
 - Dragado de canales.
 - Anclaje de embarcaciones en zona de arrecifes.
 - Contaminación de aguas marinas por yates y cruceros debido a la falta de infraestructura portuaria.

Las proyecciones indican, que durante la próxima década habrá un constante aumento en el crecimiento turístico y en el caso de no existir medidas que prevengan esta situación, el medio ambiente continuará sufriendo las consecuencias de degradación y colapsará eventualmente.

Una mirada más de cerca⁵⁶

En Barbados el turismo representa cerca del 30-50% del total de los empleos, el 50% del PIB y el 60% de las exportaciones y formación de nuevos capitales. De acuerdo con el índice de penetración turística esta isla se aproxima a una designación de Etapa III madura, definida por una alta densidad de visitas, promoción de mercado masivo, plantas e infraestructura de gran escala y alta susceptibilidad a daños en el ecosistema.

Impactos ambientales

Las principales comunidades bióticas en Barbados son los arrecifes de coral y los manglares. Estas comunidades se encuentran de acuerdo a informes del PNUMA⁵⁷ en varias partes de la isla en serio Estado de deterioro, como consecuencia directa e indirecta de la contaminación proveniente del intenso desarrollo hotelero y residencial que ocurre a lo largo de la costa. Los corales son muy susceptibles a cambios en la calidad del agua tales como la eutroficación (elevados niveles de nutrientes), cargas de sedimentos, turbiedad, temperatura, salinidad y cargas de químicos tóxicos.

La filtración de aguas superficiales a lo largo de la costa ha sido una constante fuente de eutrofización en Barbados, lo cual ha tenido como efecto el aumentar el crecimiento del plancton, reducir la transparencia del agua y eventualmente matar y blanquear los corales. Es característico que la mayoría de los hoteles descarguen sus aguas residuales al mar sin tratamiento, por lo que estas son especialmente ricas en nutrientes. En Barbados hay tres fuentes de descarga de sedimentos elevados, que incluyen descargas de agua dulce en 169 vías acuáticas intermitentes, drenajes de

⁵⁶ ibid

⁵⁷ PNUMA: Reportes y Estudios sobre Mares Regionales, No.172, 1999

agua de tormenta y tubos de desagüe. Además está el dragado y la reclamación de tierra y construcción.

El uso recreativo de las áreas costeras, asociado con el aumento del número de turistas también contribuye al deterioro de los arrecifes, especialmente debido al problema de desechos sólidos y por los anclajes realizados por operadores de barcos de buceo que llevaban turistas a explorar los arrecifes. En años anteriores se estimaba, que los manglares eran inútiles y su eliminación para el desarrollo turístico fue rápida, sin embargo su eliminación ha conllevado una reducida protección costera, la erosión de la playa y la degradación de los arrecifes de coral.

Marco legal

En la isla existe un marco legal relacionado con varios de los problemas mencionados:

- La ley de gestión de la zona costera que ha introducido una variedad de estándares y procedimientos que son relevantes para la gestión del ambiente costero, incluyendo estudios de impacto ambiental para proyectos turísticos y estándares de inspección y mantenimiento.
- La ley de pesquerías de Barbados ha especificado leyes y regulaciones en cuanto a la pesca deportiva, se deben obtener licencias y se determinó sobre limitaciones de equipos como por ejemplo la prohibición del uso de dinamitas y la pesca con venenos al igual que multas para prevenir la destrucción de los arrecifes con anclas.
- La ley de contaminación marítima entrega mecanismos para regular las fuentes de contaminación y obligar al tratamiento o eliminación de descargas nocivas
- La Ley de la preservación y Mejoramiento de las áreas marítimas: que determina el establecimiento de parques y “centros de arte” submarinos, donde se encuentran áreas restringidas para la preservación y realce de su belleza natural y la protección de la flora y fauna marina, con uso limitado.

En relación a los *impactos sociales* que se evidencian en la isla destacan:

- Positivos
 - Servicios de salud y educación gratuitos
 - Infraestructura: acueductos, alcantarillados caminos y transporte público
 - Generación de sistema de capacitación en turismo
- Negativos
 - Comercialización de las costumbres de bienvenida y hospitalización
 - Daños en las estructuras familiares
 - Disminución de áreas de agricultura, permanece solo producción de alimentos para subsistencia, aumento de la dependencia de las importaciones
 - Desplazamiento de la población local
 - Pérdida de autenticidad cultural

Encuestas con el sector privado demuestran la preocupación de éstos por los problemas ambientales, los problemas más serios identificados fueron los desechos sólidos, las aguas residuales y la energía, mientras que la conservación del agua y el uso de productos ecológicamente sanos recibieron una prioridad mucho más baja. También evidenciaron la baja disposición a asumir los costos para las soluciones por un lado y por otro la falta de infraestructura de apoyo por parte

del Estado, por ejemplo para cumplir con las regulaciones de basura y reciclar y separar y disponer desechos sólidos. Las sugerencias favorecieron políticas de incentivos para adquirir tecnologías ambientales, reducir impuestos sobre equipo importado y destinar impuestos turísticos para adquirir/ mantener instalaciones públicas modernizadas. Las encuestas mostraban que estaban de acuerdo en cumplir en el futuro con los estándares ambientales de hoteles ya certificados por *Green Globe* (certificación del WWTC)⁵⁸.

Conclusiones

El ejemplo de desarrollo turístico que ha vivido Barbados es emblemático, debido al crecimiento y la dependencia económica del sector turístico que tiene esta isla. Sin embargo, la falta de planificación durante tantos años trajo como consecuencia la degradación del medio ambiente, que es extremadamente frágil en esta zona y se ha convertido en un problema de difícil solución, que recién durante los últimos años se está comenzando a enfrentar.

Basado principalmente en la oferta de recursos naturales, culturales e históricos las islas del Caribe cuentan con un producto turístico que depende casi en un 100% de la calidad y cantidad de los mismos, por lo que es de suma importancia mantener una relación armoniosa entre el desarrollo de la actividad y el medio que la rodea. Es por ello que los aportes de los últimos años, en esta materia, han estado dirigidos a desarrollar un concepto de turismo más acorde con los principios de la sostenibilidad, en este caso especialmente del cuidado del medio ambiente, elementos que se deberían convertir en la principal tarea del sector público en relación al turismo. Es importante que las determinaciones del sector público también sean tomadas en consideración por el sector privado.

Existen tres objetivos que debería perseguir en un corto y largo plazo el turismo sostenible⁵⁹:

- Conciliar las necesidades y deseos de la comunidad que sirve de destino en términos de elevar los estándares y la calidad de vida (criterio social de sostenibilidad).
- Satisfacer las demandas de los turistas y de la industria turística, y continuar atrayéndolos para alcanzar la primera meta (criterio económico).
- Proteger los recursos naturales que son base para el turismo, en armonía con los componentes naturales, construidos y culturales (criterio ecológico), para lograr las dos metas establecidas anteriormente.

El turismo sostenible debe proteger la identidad cultural de la comunidad destino a través de asegurar una relación sana entre la comunidad local y el turista.

El caso del Caribe, a pesar de la breve descripción, permite ver las ventajas y desventajas de estos destinos maduros: por un lado un crecimiento económico importante y ventajas sociales para la población y por otro lado: la dependencia casi exclusiva de un solo sector económico, de importaciones necesarias para la subsistencia alimenticia y fuertes impactos ambientales y sociales que demuestran la poca sostenibilidad en el tiempo de este negocio si es manejado de esta manera.

Queda en evidencia que los Estados del Caribe afectados por esta situación han reaccionado tarde, cuando el daño ambiental ya ha pasado a mayores. Es recién ahora, cuando se evidencia que se puso en peligro el patrimonio natural de la isla y se están tomando medidas importantes. Cabe destacar que la solución de estos problemas es altamente dificultosa y requiere de negociaciones por parte de los Estados con el sector privado a nivel nacional e internacional (considerando el concepto de “el que contamina paga”) ya que como siempre se trata de la falta de recursos financieros lo que motiva la demora de las soluciones a los problemas.

⁵⁸ UNIVERSIDAD DE LAS INDIAS OCCIDENTALES, Campus de San Agustín, Trinidad y Tobago. Red de Medio Ambiente, primera reunión: Hacia una Gestión Ambiental eficaz: Síntesis del estudio de Inserción de la Gestión Ambiental en las Políticas sectoriales: El caso del Turismo en el Caribe. 2002 (patrocinado por BID, Departamento de Economía).

⁵⁹ Miosotis Rivas Peña: Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA) : documento para : XI Congreso de Economistas de América Central y el Caribe; Turismo como Instrumento para la Sostenibilidad en el Gran Caribe.

También queda en evidencia que es mucho más sencillo desarrollar el turismo en un país sobre la base de planificación estratégica, donde se previenen la mayoría de estos problemas y se busca la orientación del desarrollo bajo las características del desarrollo sostenible, que fomentar solamente el ingreso de divisas y permitir un desarrollo “libre” del turismo, de acuerdo a los requisitos impuestos por el mercado e intentar después “arreglar” esta situación.

Uno de los acuerdos de mayor importancia en relación al tema es la declaración para el establecimiento de la zona de turismo sustentable del Caribe, del 17 de abril del 1999 por los jefes de Estado del Caribe (AEC), reunidos con motivo de la II Cumbre, en la ciudad de Santo Domingo, República Dominicana, donde se decidió:

- 1) Consolidar la “Zona de Turismo Sustentable del Caribe”, como instrumento que propicie la expansión del turismo sobre bases sostenibles que faciliten el desarrollo integral de los Estados miembros y miembros asociados.
- 2) Desarrollar estrategias y planes de acción que incidan positivamente en el incremento de la demanda de los servicios turísticos en beneficio de la región.
- 3) Aceptar que el turismo sustentable contribuirá al desarrollo, como producto de una política deliberada, en la que se articulan de manera permanente y armónica, la operación rentable del sector turístico, la prevención y control eficaz del impacto ambiental y cultural, que dicha operación genera y la participación de las comunidades en los beneficios generados por la actividad, garantizando asimismo, un ciclo de largo plazo en el aprovechamiento de los recursos turísticos de la región.
- 4) Implementar una serie de compromisos relacionados con la coordinación intra-regional en relación al desarrollo del turismo sostenible.

8.2 El turismo en Perú

El ejemplo del turismo en Perú es interesante debido a que se trata de un turismo incipiente y bastante exitoso, como lo demuestran las cifras económicas. Perú ha iniciado una política de desarrollo fuertemente inclinada hacia el desarrollo de la economía de turismo durante los últimos años y el número de visitantes, una vez terminado el problema de ataques terroristas, ha aumentado constantemente.

En Perú la naturaleza ha agrupado, como en pocos países, una enorme variedad de paisajes, climas y ecosistemas que van desde los desiertos de la costa hasta la exuberancia de la Amazonía, pasando por la diversidad de microclimas de los diferentes pisos y valles de la cordillera andina. En esta mezcla de paisajes se da una mixtura de razas y aportes culturales que se manifiestan en expresiones muy diversas, como por ejemplo, en un arte culinario de excepcional variedad. Esta diversidad natural y la importante herencia cultural e histórica hacen del país un destino sumamente interesante para el turista.

Lima, la ciudad de los reyes, fundada en 1535 por los conquistadores españoles y por haber sido la capital del Virreinato del Perú y por tanto la ciudad más importante de América del Sur en la época colonial, cuenta con notables tesoros arquitectónicos que han merecido el reconocimiento de la UNESCO, que la ha considerado Ciudad Patrimonio Cultural de la Humanidad.

Todos estos atractivos turísticos podrán ser mejor aprovechados gracias a un conjunto de medidas adoptadas recientemente por el Gobierno con el fin de promover la inversión en infraestructuras, entre las que se destacan una serie de beneficios tributarios.

Desarrollo del turismo ⁶⁰

Durante la década de los ochenta el desarrollo del turismo fue prácticamente nulo. En efecto, entre 1980 y 1990, el número de turistas extranjeros se redujo de 373 mil a 352 mil visitantes, lo cual, como se muestra más adelante, se explica principalmente por el clima de inestabilidad económica y de violencia terrorista que vivió el país en dicha década. A partir de 1990, se aplican en el país un conjunto de medidas orientadas a estabilizar el país y reformar el patrón de crecimiento de la economía.

Esto originó inicialmente un periodo de estancamiento, pero desde 1992 la economía empieza a crecer a tasas elevadas hasta 1995 y a partir de esta fecha se ha observado una notoria desaceleración. Simultáneamente, a partir de 1992 se empiezan a conseguir logros sobre la violencia terrorista y mejoró sustancialmente la imagen del Perú en el exterior. En suma, en la década de los noventa se logra estabilizar al país tanto social como económicamente lo cual ha generado un clima de confianza por parte de la comunidad internacional.

En 1998 el ingreso de turistas creció un 11,5% con respecto a 1997. Desde 1993 el aumento de la llegada de visitantes al país ha ido creciendo, aunque este aumento ha sido más moderado a partir de 1996. En el año 2000 se alcanzó la cifra de 1.027.000 visitantes. La procedencia de estos turistas sigue siendo en primer lugar norteamericana (63%) y europea en segundo lugar (30%), mientras que Asia se sitúa en el tercer lugar, con predominio de los originarios de Japón.

De acuerdo a los análisis de la OIT, la oferta en cuanto a transporte y hoteles necesita mejorar. En el caso de los hoteles, la oferta se está desarrollando a un paso más lento que la demanda por lo que se estima que actualmente existe un déficit de unas 100 mil camas/día al año en el sector. Este déficit es anualizado y, debido a la estacionalidad del turismo, es probable que en algún periodo del año, algunos establecimientos de hospedaje, especialmente los de mayor calidad y precio, muestren niveles importantes de subutilización.

Políticas del Estado y planificación del turismo

En los últimos dos años el Gobierno ha empezado a prestar bastante atención al turismo. El año 1998 fue declarado oficialmente el "Año de los 600 mil turistas" y 1999 es el "Año del turismo interno". Se creó un Viceministerio específico de turismo el cual ha diseñado un "Plan Maestro" para el sector. Se han dado leyes promocionales específicas aun cuando su impacto todavía no es claro dado que, como se mostrará más adelante, muchos de los problemas se ubican precisamente en el terreno institucional.

Institucionalidad del sector público y privado ⁶¹

En el caso peruano existe un conjunto de entidades, públicas y privadas con roles que a veces se superponen entre sí. Por el lado estatal, la entidad rectora es *el Ministerio de Industrias, Turismo e Integración (MITINCI)*, cuyo rol es dirigir la política general del sector y los mecanismos de facilitación turística. En particular, el Viceministerio de Turismo del MITINCI tiene influencia sobre los subsectores de hoteles, restaurantes y las agencias de viajes.

El subsector de transporte, está regido por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, que está encargado de asegurar la infraestructura y logística de transporte necesaria para el adecuado traslado de los pasajeros hacia sus lugares de destino. El mejoramiento y la conservación de la infraestructura turística del país, está a cargo de diversas instituciones. Ninguno de los organismos tiene la capacidad de realizar inversiones en infraestructura física y más bien, la entidad

⁶⁰ OIT Equipo Técnico Multidisciplinario para los Países Andinos : Juan Chacaltana, consultor de la OA/ETM-Lima de la OIT El Turismo en el Perú: Perspectivas de crecimiento y generación de empleo

⁶¹ *ibid*

encargada de mejorar o acondicionar los recursos turísticos del país, para su explotación efectiva es el Ministerio de la Presidencia a través de sus diversos organismos ejecutores descentralizados.

Adicionalmente, también existe un conjunto de instituciones que brindan servicios diversos para el sector. Entre ellas se puede mencionar a aquella encargada de la promoción del producto turístico peruano en el exterior y otra que tiene por finalidad formar y capacitar al agente que se encargará de atender al turista en el país.

Por otro lado, desde el sector privado existen principalmente gremios de operadores. El principal es la Cámara Nacional de Turismo (CANATUR), entidad que agrupa a los gremios existentes.

En suma, existe una red sumamente compleja de entidades vinculadas al quehacer turístico en el país.

En el caso de las entidades del Estado existe según la OIT un importante grado de desarticulación entre las diversas instancias, lo cual se manifiesta también en su relación con el sector privado. En este sentido, es muy importante impulsar en este sector la articulación y coordinación de las diversas instituciones vinculadas al sector.

Recientes actividades del Estado: Grupo técnico en turismo sostenible

Gracias a una resolución Presidencial el Consejo Nacional del Ambiente en el 2001 creó el Grupo Técnico de Turismo Sostenible, que tiene como objetivo elaborar un Programa Nacional de Turismo Sostenible, llevar a cabo las actividades en preparación para el Año Internacional del Ecoturismo-2002 e implementar los acuerdos del Acta de Actores Clave en Ecoturismo Sostenible. Este Grupo Técnico está conformado por 16 organismos de gobierno y del sector privado. La Secretaría Técnica está a cargo del Viceministerio de Turismo. Entre sus objetivos tiene el establecer las bases o lineamientos de un Programa Nacional de Turismo Sostenible, la elaboración de un Documento Nacional de posición sobre Ecoturismo que ya fue presentado en mayo en la Cumbre Mundial de Canadá.

Marco legal

Ley para el desarrollo de la actividad del turismo: El desarrollo del turismo está regido por la ley N° 26961, ley para el desarrollo de la actividad turística donde se determina que el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales, será establecido como rector del sector turismo y se establecen las funciones de dicha institución, que abarcan desde la definición de los lineamientos para la formulación, ejecución de política y estrategia nacional del turismo hasta la coordinación con otros organismos del Estado, los comités consultivos de turismo y los recursos turísticos como tales entre otros.

Impactos a los recursos históricos y culturales

La mencionada normativa, que demuestra una intensa preocupación por el fomento y desarrollo económico del sector turístico, recibió fuertes críticas durante el Cuarto Congreso Mundial de Arqueología en Cape Town, donde reiteradamente se indica que la ley pone al desamparo a los recursos históricos y culturales del país, ya que en ningún momento establece patrones de protección para el patrimonio histórico del país, que viene siendo uno de los mayores atractivos turísticos.

De acuerdo a los críticos⁶², la ley determina como *recursos* turísticos a aquellos bienes que por sus características naturales, culturales o recreativas constituyen un potencial atractivo turístico

⁶² Ricardo Chirinos Portocarrero: World archaeological Congress 4, 10th-14th January, 1999, en: <http://www.wac.uct.ac.za/wac4/symposia/abstracts/s601.pdf>

capaz de motivar desplazamientos físicos. Esta definición considera a los monumentos arqueológicos o áreas protegidas de otros recursos menos vulnerables, como recursos turísticos potenciales atractivos.

La determinación sobre el manejo de todos estos *recursos* turísticos permanece en manos de la institucionalidad turística al igual que la conversión de recursos turísticos en productos turísticos, en coordinación con los consejos turísticos y dentro del ámbito de sus respectivas atribuciones. Sin embargo, en los consejos turísticos nacionales o regionales, la Institucionalidad a cargo de los patrimonios arqueológicos no se encuentra considerada, por lo que se generó una extensa preocupación por la protección e investigación de estos patrimonios nacionales.

El desarrollo planificado en el nivel micro: comunas y municipios⁶³

Los principales atractivos turísticos del Perú son los sitios arqueológicos y las zonas naturales, que en su mayoría están situadas en zonas rurales, con presencia de pueblos indígenas. Actualmente, existe una creciente demanda por productos turísticos con contacto con comunidades, tendencia que ha permitido revelar su presencia. Uno de los elementos de interés en relación al desarrollo del turismo ha sido el trabajo en conjunto de las comunidades, empresas privadas y municipios. En la actualidad existen algunas organizaciones y agrupaciones que reflejan que la participación de las comunidades ha tomado diversas manifestaciones, por ejemplo en el lago Titicaca y en el Valle Sagrado de los Incas. Cabe destacar, que en estas ocasiones se trata de actividades a nivel comunal, donde trabajan grupos privados en conjunto con los municipios, sin la participación de representantes del ministerio a cargo del turismo.

Los representantes de varias municipalidades reconocieron el rol de planificación y de promoción del turismo que les compete y ya existen las siguientes iniciativas en curso:

- Plan de Desarrollo del Turismo de la provincia de Maynas (Iquitos), que apunta a ordenar las actividades turísticas en la provincia y promover la participación de las comunidades en los beneficios del turismo.
- Asociación de Municipalidades del Callejón de Huaylas, que tiene como finalidad concertar acciones para un mejor desarrollo del turismo y acordar inversiones municipales que beneficien a las comunidades.
- Plan de Turismo de la Municipalidad de San Jerónimo (Cusco), que está enfocado en resolver los problemas que el turismo está trayendo al distrito (contaminación ambiental, desorden en el transporte, etc.) y de propiciar un turismo que deje beneficios a las comunidades.

Uno de los problemas que enfrentan los diferentes actores relacionados con el turismo, es la falta de mecanismos de comunicación y de intercambio. A fin de resolver esta limitación, y a propuesta de la OIT-Oficina Lima, los participantes del taller acordaron organizar la Red de Turismo Sostenible (RedTurs) que agrupe a los distintos sectores interesados en el desarrollo del turismo.

Conclusiones

Desde que se pacificó y estabilizó el país a inicios de la década, el turismo internacional se ha venido incrementando sostenidamente año a año. Esto ha generado que el mercado nacional de turismo se amplíe hasta llegar a superar los mil millones de dólares en el año 2000.

El Estado peruano está realizando esfuerzos para mejorar la planificación del turismo, sin embargo, en la actualidad todavía le quedan algunos desafíos por delante:

⁶³ Duval Zambrano, Red de Turismo Sostenible, Peru (RedTurs) , e-mail: innovacion@terra.com.pe

- La gran cantidad de instituciones que se encuentran involucradas en la toma de decisiones de temas relacionados con el turismo, puede disminuir la eficiencia de la organización y administración del sector por parte del Estado.
- la falta de recursos legales para la protección del patrimonio cultural y natural inhiben el desarrollo sostenible a lo largo del tiempo.

Otro aspecto mencionado por la OIT es la necesidad de generar posibilidades para capacitar a los empleados del sector turismo en todas las áreas pertinentes y mejorar constantemente los productos y el servicio para poder manejar un estándar de calidad internacional. Se evidencia que ya existen algunos esfuerzos en esa dirección, sin embargo estos deben reforzarse y también reflejarse en el marco legal del país. En este sentido las herramientas como la certificación de calidad y desarrollo sostenible pueden tener un rol muy importante.

En relación con el desarrollo del turismo cabe destacar, que es muy conveniente que el gobierno Peruano comience a crear planes y programas para el desarrollo sostenible del turismo a través del Grupo Técnico en Turismo Sostenible (GTTS).

De manera que se generó un espacio para la implementación de una política que apuntará en mayor grado a un desarrollo responsable, involucrando a las comunidades, velando por el medio ambiente y la cultura del país (especialmente la protección del patrimonio cultural y arqueológico).

El desarrollo del turismo en Perú se encuentra en una posición, donde todavía existen todas las posibilidades para generar un sector económico de amplio potencial de desarrollo y con posibilidades y capacidad de generarse bajo los criterios del desarrollo sostenible. Sería importante que el gobierno centrara sus intereses con mayor énfasis en la planificación del turismo, sin permanecer solamente en el ámbito económico, para no perder esta importante oportunidad.

8.3 El turismo en Costa Rica

Costa Rica es un país que viene realizando serios esfuerzos por desarrollar su industria turística desde hace años y tiene un especial interés en el desarrollo ecoturístico y del turismo sostenible. “Costa Rica: No artificial Ingredients”: este es el lema de la página web del Instituto Costarricense del Turismo (ICT), página oficial de la institución representativa de este sector económico en Costa Rica.

La llegada de turistas aumentó desde el año 1987, (ingreso de 277.900 turistas), hasta el año 2000, con más de 1.100.4.000 , lo que en su total representa un crecimiento del 396% en 14 años. Por otro lado, el turismo se convirtió en una de las principales fuentes generadoras de divisas del país, superando al banano como principal producto de exportación, las divisas aumentaron desde el año 1987 con US\$136.2Millones a US\$1.138.4 Millones en el año 2000.

El turismo también ha servido para promover el desarrollo regional, ya que en muchos casos las zonas de atractivo turístico se encuentran alejadas de los principales centros urbanos y de actividad económica. En Costa Rica, aproximadamente el 65% de las facilidades de alojamiento turístico se encuentran fuera del valle central, sector que abarca la mayor cantidad de actividades económicas del país.

Varios antecedentes han ayudado a que Costa Rica se posicionara como destino turístico en Centroamérica: En primer lugar se destaca su posición geográfica y su relativa cercanía a dos de su los mercados emisores (Canadá, EEUU) de importancia a nivel mundial. Durante los años ochenta, se genera la tendencia de conservación y protección del medio Ambiente por lo que se produce un interés en aquellos países que cuentan con una abundante biodiversidad.

En 1987, el Dr. Óscar Arias Sánchez (entonces Presidente de Costa Rica) recibe el Premio Nobel de la paz. Este acontecimiento coloca Costa Rica en los titulares de la prensa y genera un interés en el país.

Del 1985 en adelante se genera un estrategia gubernamental para diversificar las exportaciones no tradicionales y se aprueba la Ley de Incentivos turísticos, que incluye una serie de importantes beneficios fiscales para todas aquellas empresas dedicadas al turismo receptivo. Además se dieron otros incentivos a servicios complementarios como transporte aéreo y acuático, agencias de viajes y arrendamiento de vehículos.

Política de Estado y planificación del turismo

El Estado Costarricense cuenta con una estructura turística bien organizada: El instituto Costarricense del Turismo (ICT) se encuentra a cargo de la planificación, organización, promoción y el desarrollo del turismo, además se encuentra a cargo de la atracción de inversiones extranjeras.

La misión del ICT ⁶⁴ consiste según su estatus oficial en ser la institución líder y rectora de la actividad turística en Costa Rica, por medio de acciones promocionales, de coordinación gubernamental e intergubernamental, de protección y puesta en valor del patrimonio turístico, de planificación de la actividad y el apoyo a la empresa privada incluyendo a la microempresa. Todo esto con el fin de incrementar el ingreso, el desarrollo de zonas de menor desarrollo y la grata permanencia en el país de los turistas nacionales y extranjeros. Además tiene como objetivo el fortalecer la participación estratégica de la actividad en el desarrollo nacional y consolidar el turismo como la principal actividad económica sostenible del país.

En cuanto al Plan Nacional de Desarrollo, los principales elementos son los siguientes:

- Marco legal
- Promoción
- Profesionalización y capacitación
- Protección ambiental

Marco legal turístico

A continuación se hace una descripción de las principales regulaciones específicas relacionadas con el desarrollo sostenible de la actividad turística en Costa Rica.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo, el ICT es una institución autónoma del Estado, con personería jurídica propia y patrimonios propios, guiada por las decisiones de su Junta Directiva. El ICT tiene como fin principal, según el artículo 4, “incrementar el turismo en el país” y dentro de sus funciones se señala en el inciso e), del artículo 5: “Proteger y dar a conocer construcciones o sitios de interés histórico, así como lugares de belleza natural o de importancia científica, conservándolos intactos y preservando en su propio ambiente la flora y fauna autóctonas...”.

Desde un punto de vista histórico, también es importante resaltar que el ICT tenía diversas facultades legales para la creación y protección de los parques nacionales, responsabilidades que fueron brindadas por esta misma ley. Sin embargo, éstas fueron pasadas al Servicio Nacional de Parques Nacionales (ahora, de hecho, Sistema Nacional de Áreas de Conservación del Ministerio de Ambiente y Energía) por medio de la Ley de creación del Servicio de Parques Nacionales ⁶⁵.

⁶⁴ Creado mediante la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo, Ley N.º 1917, del 9 de agosto, 1955.

⁶⁵ Ley N.º 6084, del 24 de agosto, 1977.

Incentivos y el sector turismo ⁶⁶

Si bien desde hace años se incentivaba la actividad turística, especialmente por medio de la Ley de Industria Turística ⁶⁷ no es sino a partir de los 80's, que Costa Rica aprovechó la coyuntura del éxito del proceso de paz en Centroamérica impulsado por su gobierno, para promulgar una ley de incentivos que vendría a convertirse en el pivote que incrementó en todo el país el desarrollo de una infraestructura turística y el consiguiente aumento de esta actividad en los últimos años. El propósito de la Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico está muy claramente establecido: "...establecer un proceso acelerado y racional de desarrollo de la actividad turística costarricense, para lo cual se establecen los incentivos y beneficios que se otorgarán como estímulo para la realización de programas y proyectos importantes de dicha actividad." ⁶⁸

Actividades

Las actividades a las cuales se aplican las disposiciones de esta ley, son las del servicio de hotelería, transporte aéreo de turistas, internacional y nacional, transporte acuático de turistas, turismo receptivo de agencias de viajes que se dediquen exclusivamente a esta actividad y al arrendamiento de vehículos a turistas extranjeros y nacionales. Asimismo, la ley indica que se incluyen las actividades en esas áreas que se desarrollan en la actualidad, así como los proyectos nuevos y los de ampliación o remodelación. ⁶⁹

Tipo de incentivos

Los incentivos que ofrecía esta ley, eran, en su mayoría, fiscales: exenciones de tributos y sobretasas de importación, depreciación acelerada de bienes y exoneración del impuesto territorial. Los incentivos no fiscales incluían suministro de combustible a precios favorables, concesión expedita de patentes municipales y autorización de servicios de cajas para la compra-venta de divisas extranjeras en coordinación con el Banco Central. Algunos de los anteriores ya han sido derogados por otras leyes y, principalmente, se mantienen las exenciones de tasas de importación para los nuevos contratos que sean otorgados por el ICT. En el caso de contratos ya existentes, dependiendo de la fecha de esos contratos, inclusive algunos empresarios todavía gozan de exenciones del impuesto sobre la renta.

Promoción Turística

En cuanto a las políticas y actividades del ICT en relación con la promoción del turismo, se han considerado los siguientes doce puntos:

- 1) Promoción de inversiones nacionales y extranjeras brindando seguridad en las inversiones y agilizando trámites e infraestructura.
- 2) Mantenimiento de relaciones con los medios de prensa nacionales y extranjeros, así como, con agentes de viajes y tour-operadores para estimular entre otros el aumento de los vuelos "charter".
- 3) Generación de campañas de publicidad en medios masivos en Estados Unidos, Canadá, Europa Occidental y Sur América. Asimismo, campañas dirigidas a la población nacional para aumentar la conciencia sobre la conservación de los recursos naturales y turísticos del país y el trato adecuado al visitante.
- 4) Producción de material promocional y participación en ferias internacionales.

⁶⁶ Según, principalmente, la Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico, Ley N.º 6990, del 30 de julio, 1985 y su reforma Ley N.º 7293, del 3 de abril, 1992, así como con los reglamentos conexos (ver siguientes).

⁶⁷ Ley N.º 2706, del 2 de diciembre, 1960 y sus reformas.

⁶⁸ Artículo 2, Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico

⁶⁹ Idem. Artículos 3 y 5.

- 5) Promoción de Costa Rica como destino diversificado ampliando el mercado hacia el turismo de convenciones, de actividades culturales y otros.
- 6) Facilitar la llegada de nuevas líneas aéreas y apoyar las existentes.
- 7) Dar apoyo a proyectos como "Puntarenas por Siempre" para el desarrollo del turismo crucero y proponer proyecto similar en Limón.
- 8) Incrementación de la participación en el mercado de cruceros.
- 9) Promoción del "Turismo Triangular" mediante convenios turísticos con México y otros países de la región centroamericana y del Caribe.
- 10) Dar impulso a la inversión para el desarrollo turístico de marinas.
- 11) Incorporar a las comunidades, organizaciones sociales y pequeños empresarios de las diferentes regiones del país en el proceso de desarrollo turístico nacional.
- 12) Creación de centros de Información Turística en diferentes puntos del país.

Atracción de inversiones extranjeras

Las divisas generadas por el sector turismo desde 1990 han venido superando, de año en año, las exportaciones de café y en 1993, el turismo se convierte para Costa Rica, en la principal fuente de divisas, superando a los dos productos tradicionales de exportación, el café y el banano. La Industria del turismo, es uno de los sectores de mayor crecimiento en la generación de inversiones en el país (2001 Grupo Interinstitucional De Inversión Extranjera Directa Setiembre, 2001), (ICT, 2001). La política de inversiones y su clima favorable para la atracción, consolidación y desarrollo de empresas extranjeras y nacionales, ha provocado que diferentes cadenas internacionales hayan decidido consolidar operaciones en el país.

Cabe destacar, que a pesar de las inversiones extranjeras realizadas, no existe una transparencia sobre los recursos financieros que permanecen en el país, tomando en consideración que se realizan una importante cantidad de importaciones de bienes en la etapa inicial de cada negocio turístico. Además se debe tomar en cuenta, que el impacto económico regularmente se inicia fuera del país, cuando el turista adquiere un paquete de una agencia mayorista, la cual capta la mayoría de las ganancias (Rojas, Carmen, 1999) y con otra parte se pagan los servicios al sector privado en Costa Rica, encontrándose este en muchas ocasiones también en manos extranjeras. Muchas veces no permanecen muchos ingresos de estos negocios a nivel local.

Instrumentos para el desarrollo del turismo sostenible

Dentro de las políticas del desarrollo turístico Costa Rica cuenta con dos importantes instrumentos que incentivan el desarrollo sostenible de la actividad:

- El programa de Certificación de Turismo Sostenible (ver capítulo 7.1)
- El programa Bandera azul ecológica. Este fue establecido con el principal objetivo de proteger integralmente las playas de Costa Rica. Para tal efecto se creó una Comisión Nacional integrada por representantes del Ministerio de Salud, Instituto Costarricense de Turismo, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Ministerio del Ambiente y Energía y la Cámara Nacional de Turismo, quienes son los responsables de seleccionar las playas galardonadas.

Los objetivos específicos son:

- Organizar a las comunidades costeras para administrar y vigilar integralmente la calidad sanitaria de las playas de Costa Rica.

- Coadyuvar en el establecimiento de sistemas de suministro de agua de calidad potable en las zonas costeras.
- Prevenir y eliminar la disposición de basuras de origen inorgánico en las playas estudiadas.
- Controlar y promover el tratamiento de desechos industriales y domésticos, que descarguen a las aguas de mar.
- Promover la educación ambiental en las respectivas zonas costeras (conferencias, campañas de limpieza, etc).
- Promover la rotulación de las playas, que guíe y oriente a los turistas.
- Mejorar la calidad de vida de los habitantes y visitantes de las zonas costeras.
- Promover la vigilancia y socorrismo en las playas de Costa Rica.

Cabe destacar, que la participación en ambos programas es voluntaria para los empresarios y no dice relación con el marco legal ambiental del país.

Medio ambiente y turismo

Durante la última década el turismo ha significado una magnificación de los megaproyectos costeros especialmente en Guanacaste, con la construcción de marinas y canchas de golf. De acuerdo a Pujol (Huertas, L, 1999), ya existen pruebas de impactos ambientales importantes por ejemplo la construcción de villas y marinas que provocó la destrucción de un manglar a través del drenaje, la canalización y explotación de tajos y contaminación de ríos con aguas negras en la Península de Nicoya, por las obras de los proyectos Tambor y Los Delfines (La Nación, 1998).

Cabe destacar, que hasta la actualidad los nuevos proyectos turísticos deben presentar estudios de Impacto Ambiental y Declaratoria Turística, sin embargo la Institucionalidad cuenta con extremadamente poco personal y se les da amplia prioridad a aspectos económicos y de generación de mano de obra, de manera que estos estudios no son de gran utilidad para proteger al medio ambiente y en la actualidad existe poco conocimiento sobre la real magnitud de los impactos ambientales generados por el turismo.

Nivel micro: poca participación de las comunidades en el desarrollo turístico

En este contexto es importante acordar, que cada impacto generado por alguna actividad económica finalmente es observado en el nivel local, antes que regional o nacional. Esto obviamente porque los recursos turísticos que atraen a los visitantes nacionales e internacionales se localizan en territorios que caen directamente bajo la tutela de una administración municipal. Un análisis de las actividades de los municipios costarricenses en relación con el desarrollo del turismo (Chacón, Carlos y Pratt, Lawrence, 1996) permite concluir lo siguiente:

- Existe un alto índice de corrupción de algunos funcionarios municipales de algunas municipalidades.
- Cuando algún empresario pretende a desarrollar un proyecto turístico en el sector costero o la playa de una comuna, entonces es el que paga por elaboración del Plan Regulador de la comuna y lo manda a elaborar según su propia conveniencia y no según las condiciones sociales o biofísicas de la zona. Las comunidades no participan en elaboración de planes reguladores.
- No existen instancias dentro del marco regulador para que se genere la participación de las comunidades en las tomas de decisiones sobre el desarrollo de la comuna.

Conclusiones

Costa Rica cuenta en la actualidad con un importante potencial para desarrollar un turismo sostenible dirigido hacia el ecoturismo, siendo esta una de las tendencias de mercado que tiene un importante desarrollo a nivel mundial. El país ha desarrollado programas de planificación, políticas y un marco legal de turismo que demuestran el esfuerzo y el interés en fomentar esta actividad al máximo y generar un desarrollo del turismo sostenible.

Sin embargo, en la actualidad todavía existe una cierta debilidad en relación con la protección del medio ambiente, ya que el marco legal existente para tal efecto es débil, y la ley de Medio Ambiente y de Turismo no son útiles para proteger al medio ambiente. Los instrumentos existentes para el desarrollo sostenible son de naturaleza voluntaria para los empresarios turísticos y no están sujetos a un marco legal.

En los niveles micro de la planificación también se ve que las posibilidades de actuación por parte de los municipios son reducidas debido a la falta de personal capacitado y de recursos financieros. El marco legal no incluye mayores actividades de planificación y de toma de decisiones para las comunidades. La población no es tomada en cuenta a la hora de tomar decisiones en relación a la planificación turística y al parecer no se cuenta con una instancia para esta intervención.

Bibliografía

- Alonso, Eduardo: Visión Estratégica para la Atracción de Inversiones en Centroamérica , Abril, 1999
- Americas, estudio comparativo Concepto de Inversión Extranjera
- Amigos de la Tierra (FOE). Sustainable tourism in the Mediterranean. CEAT. Bruselas, 1999.
- Asociación Chilena de Municipalidades, Sernatur y DSE: Turismo y Gestión Municipal, Serie Manuales Didácticos: N 9, 1997
- BCIE, Segura, G; Inman C.; Rodríguez, G; Pérez A., Febrero 1999
- BCIE: El papel del BCIE en el Financiamiento del Desarrollo Turístico Centroamericano, 1999, por Segura, G; Inman,G; Rodríguez, A.P.
- Berufsakademie Ravensburg, Germany, University of Cooperative Education, Einführung in den Tourismus, 2., ergänzte Auflage 2001, <http://www.ba-ravensburg.de/~mundt/Einf-akt.htm>
- BID, Departamento de Economía, Universidad de las Indias Occidentales, Campus de San Agustín, Trinidad y Tobago: Red de Medio Ambiente, primera reunión: Hacia una Gestión Ambiental eficaz: Síntesis del estudio de Inserción de la Gestión Ambiental en las Políticas sectoriales: El caso del Turismo en el Caribe, abril 2002
- BID: Evaluación: Una herramienta de Gestión para mejorar el desempeño de los proyectos (marco lógico), Oficina de evolución (EVO), BID
- Bien, Amos PROARCA / CAPAS Julio 1999
- CEPAL, Istmo Centroamericano y la República Dominicana: Indicadores de la actividad Turística LC/MEX/R.690 (SEM.92/6), 1999
- CEPAL: Notas sobre el Desarrollo y la Economía No 606, Rumbo a la Integración Centroamericana, donde se presenta un resumen del informe "Apoyo al Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad de la Integración Centroamericana" que realiza un diagnóstico sobre la Integración Centroamericana
- Congreso de Economistas de América Central y el Caribe; Turismo como Instrumento para la Sostenibilidad en el Gran Caribe
- Díaz Alvarez, J.R. Geografía del Turismo. Madrid: Editorial Síntesis, 1993.

- Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones del ILPES, 2002 Bases conceptuales para los cursos sobre el "Ciclo integral de los proyectos"
- Eagles, F.J. Paul: International Trends in Park tourism, paper prepared for EUROPARC 2001
- Economics, UICN, org: Financing Protected Areas; Guidelines for Protected Areas Manager, Mar. 2000 (online)
- Fernández Fuster, L. Teoría y técnica del turismo. Madrid: Editora Nacional, 1971.
- Foro Ecología y Desarrollo, Alemania; www.oneworldweb.de/forum
- Foro Ecología y Desarrollo, Tourism paper, german Forum – spanish versión; www.oneworldweb.de/forum
- France, L. et al. The Earthscan Reader in Sustainable Tourism. Londres: Earthscan, 1997.
- Frangialli, F. Sustainable Tourism. WTO (OMT), Madrid, 1999.
- Gartner; William: Tourism Development, Principles, Proceses and Policies, 1996, N.Y.
- Herliczek, Jeremy 1996, Where is Eco-Tourism going? Amicus Journal. N. 27, pg. 31-35
- Honey, M. Ecotourism and Sustainable Development. Washington: Island Press, 2000.
- <http://alca-ftaa.iadb.org/esp/invest/PREFACE.HTM#CON>: Regimenes de Inversion Extranjera en las
- <http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloProductivo/2/lcg2042/sintesis.htm>
- <http://www.ecotourism.org/data.html>
- ILPES/ CEPAL: Bases conceptuales para los cursos sobre el "ciclo integral de proyectos", 2002
- INCAE, CLACDS "Turismo en Centroamérica; el reto de la Competitividad, 1999"
- INCAE: The Environment and Central America's Competitiveness, (CEN 702) , mayo 1999
- INCAE: Turismo en Costa Rica: El reto de la Competitividad, Sánchez, J.A.; Barahona J.C ; Artavia R., 1996
- Kalisch , Angela: the GATS and Fair Trade tourism, en: <http://www.tourismconcern.org.uk/fair>
- Kalisch, A. Policy Coordinator, Fair Trade in Tourism network: <http://www.tourismconcern.org.uk/fair>
- Lane B. y Bramwell, B. Sustainable Tourism: Principles and Practice. Wiley, 1998.
- La modernización de los sistemas nacionales de inversión pública: Análisis crítico y perspectivas (LC/L.1830-P; LC/IP/L.216) N° de venta: S.02.II.G.136, (US\$ 10.00), 2002.
- McLaren, D. Rethinking Tourism and Ecotravel. Kumarian Press, 1998.
- "Metodología para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión en el sector turismo"
Sergio Pottstock, Alfredo Corrales, Alberto Schwartzmann, ILPES/CEPAL, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones. LC/IP/L.138, 1997.
- "Métodos de análisis prospectivo: reseña y su utilidad para proyectos de inversión", ILPES/CEPAL, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones. LC/IP/L.91., 1994
- Miosotis Rivas Peña: Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA) : documento para : XI
- Morera Beita, Carlos en: Revista Geonotas: El desarrollo Turístico de Costa Rica: Un modelo en Conformación, Universidad de Estadual de Maringá , 2001
- OIT Equipo Técnico Multidisciplinario para los Países Andinos : Juan Chacaltana, consultor de la OA/ETM-Lima de la OIT El Turismo en el Perú: Perspectivas de crecimiento y generación de empleo
- OMT, Las Américas, Tendencias de Mercado, Edición 1998
- OMT: Agenda para Planificadores locales: Turismo sostenible y gestión municipal, 1999
- OMT: Guía para Administradores locales: Desarrollo Turístico Sostenible, 1999
- OMT: Internacional Tourism, a Global Perspective, 1999
- Pearce, D. Tourism Today: A geographical analysis. Longman, 1987.
- Pérez de las Heras, M. La guía del ecoturismo, o cómo conservar la naturaleza a través del turismo. Madrid, Mundi-Prensa, 1999.
- Petermann ,Thomas; Wennrich, Christine: "Folgen des Tourismus-Tourismuspolitik im Zeitalter der Globalisierung" (Band 2), Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung, Band 7, Edition Sigma, Berlin, 1999
- PNUMA. Development of National Parks and Protected Areas for Tourism. Stationery Office. Nairobi, 1993.
- "Propuesta metodológica para la evaluación ex post y el informe de término de los proyectos de inversión". ILPES/CEPAL, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones. LC/IP/L.84, 1993.
- Reportes y estudios sobre Mares Regionales de PNUMA No.172
- Ricardo Chirinos Portocarrero: World archaeological Congress 4, 10th – 14th January, 1999
- Rodas Martini, Pablo: Centroamérica en la economía Mundial en el Siglo XXI, 1999, Documento de discusión
- Schulte, Silke: Desarrollo del turismo Sostenible: ¿Una Utopía?: Tesis para Magister en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente, Pontificia Universidad Católica Santiago de Chile, 2002
- Silva, Iván : Preparación y Evaluación de proyectos de desarrollo local, dirección de desarrollo local y regional, ILPES, 2001

- Silva, Iván: Metodología de Elaboración de Estrategias de Desarrollo Local: Dirección de Desarrollo Local y Regional, ILPES, 2001
- “Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas”, Compendio general. ILPES/CEPAL, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones. LC/IP/L.198, 2002.
- “Sistema Nacional de Inversión Pública: la otra cara de la reforma”, César Vallejo Mejía. ILPES/CEPAL, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones. LC/IP/L.132, 1997.
- Tourism and Coastal Resources Degradation in the Wider Caribbean by : Island Resources Foundation, St. Thomas, Virgin Islands December 1996: <http://www.irf.org/irtourdg.html>
- UICN, Tourism, Ecotourism and Protected Areas. IUCN, 1996.
- UNCTAD/PNUD, Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo Programa de las Naciones Unidas sobre el desarrollo, Documento ocasional : Globalización, liberalización y desarrollo humano Sostenible: adelantos y desafíos en los países Centroamericanos (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) por: Manuel R. Agosin, David E. Bloom, y Eduardo Gitli, 2000
- UNCTAD: Impact of international investment flows on development: the impact of FDI policies on industrialization. Local entrepreneurship and the development of supply capacity of developing countries, in particular the least developed countries: Geneva , January 2002
- UNCTAD: junta de comercio y desarrollo, comisión de la inversión, la tecnología y las cuestiones financieras conexas sexto período de sesiones ginebra, 21 a 25 de enero de 2002 ,: Efectos de las corrientes de inversiones internacionales sobre el desarrollo: repercusiones de las políticas en materia de inversiones extranjeras directas en la industrialización, la iniciativa empresarial local y el fomento de la capacidad de oferta de los países en
- UNCTAD: the impact of FDI policies on industrialization, local entrepreneurship and the development of supply capacity, policy issues to consider (expert meeting on the impact of fdi policies on industrialization, local entrepreneurship and the development of supply capacity, 5-7 nov. 2001)
- UNCTAD: The world investment promotion at a Glance, advisory studies, number 17, 2000
- Weaver, DB. Ecotourism in the Less Developed World. CABI, 1998.
- WWF. Responsible Tourism in the Mediterranean. Roma, 2000.
- Zambrano, Duval: Red de Turismo Sostenible, Peru (RedTurs) , e-mail: innovacion@terra.com.pe

ANEXO

Inventario de recursos locales para desarrollo turístico

Complétese todas las categorías pertinentes y déjese las demás en blanco. Es posible que hayan que agregar algunas adicionales dependiendo de los recursos existentes en la zona. Se trata de una determinación preliminar del potencial turístico y de los tipos de turismo que pueden desarrollarse.

Recursos naturales

- Playas.....
- Medio ambiente marino (arrecifes coralinos, pesca deportiva, etc.)
- Recreación en montaña y paisaje.....
- Desiertos
- Cascadas
- Lagos
- Cuevas
- Vida silvestre incluidas aves.....
- Fuentes minerales y termales.....
- Zonas declaradas de protección(parques y reservas).....
- Otros tipos

Recursos arqueológicos, históricos y culturales

- Sitios arqueológicos.....
- Edificios, distritos urbanos y poblaciones históricas
- Pueblos y arquitectura tradicionales
- Medicina y folklore tradicionales
- Trajes y costumbres tradicionales.....
- Festivales y ceremonias
- Artesanía tradicional y pueblos de artesanos
- Actividades económicas tradicionales y modernas
- Artes escénicas tradicionales y modernas (danza, música, teatro)
- Artes visuales contemporáneas (pintura, escultura, etc.).....
- Museos de todo tipo.....
- Centros e instalaciones culturales.....
- Centros científicos y educativos
- Paisaje y asentamientos rurales
- Otros.....

Tipos especiales de atracciones

- Instalaciones y acontecimientos deportivos importantes.....
- Entretenimiento nocturno
- Parques temáticos
- Jardines zoológicos y botánicos
- Casino de juego de azar
- Otros.....

Clima

	media anual	distribución estacional
Temperatura.....		
Precipitaciones.....		
Humedad relativa.....		
Días de sol		
Vientos dominantes.....		

Calidad ambiental

	buena	media	mala
Calidad del aire.....			
Calidad del agua			
Limpieza del entorno			
Encanto ambiental			
Mantenimiento de edificios y de espacios públicos.....			
Congestión.....			
Otros factores			

Infraestructura

Transportes de acceso a la zona

Aire.....	
Agua	
Carretera	
Tren	

Transportes dentro de la zona

Aire.....	
Agua	
Carretera	
Tren	

Abastecimiento de agua.....	
Energía eléctrica	
Eliminación de residuos-tratamiento de aguas residuales	
Eliminación de residuos-residuos sólidos.....	
Telecomunicaciones	
Correos	
Otros (drenaje, etc.).....	

Servicios e instalaciones de turismo

Alojamiento según tipo, capacidad y número de habitaciones.....	
Restaurantes según tipo y nivel	
Servicios de viajes y giras organizadas	
Guías de turismo.....	
Centros comerciales (artesanía, especialidades, de primera necesidad).....	
Servicios de información turística	
Banca y cambio de moneda.....	
Servicios y centros médicos	
Protección policial.....	
Otros servicios e instalaciones.....	

Desarrollo de recursos humanos (DHR)

Cualificación de empleados actuales en turismo
Centros y programas actuales de capacitación en turismo
Disponibilidad previsible de personal calificado.....
Otras consideraciones de DRH

Factores que influyen en el desarrollo del turismo

Mercados de turismo actuales y posibles
Costo y comodidad del viaje a la zona
Destinos competidores.....
Sentimiento de la comunidad con respecto al turismo
Disponibilidades organizativas y financieras (sector público)
Disponibilidades organizativas y financieras (sector privado).....
Estabilidad política
Seguridad ciudadana.....
Salud pública, saneamientos e higiene
Otros

Fuente: OMT: Guía para administradores Locales: desarrollo Turístico sostenible, 1999, pág: 40-44

I L P E S



Serie

C E P A L

manuales

Números publicados

- 1 América Latina: Aspectos conceptuales de los censos del 2000 (LC/L.1204-P), N° de venta: S.99.II.G.9 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 2 Manual de identificación, formulación y evaluación de proyectos de desarrollo rural (LC/L.1267-P; LC/IP/L.163), N° de venta: S.99.II.G.56 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 3 Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (LC/L.1242-P; LC/IP/L.164), N° de venta: S.99.II.G.25 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 4 Metodología de evaluación de proyectos de viviendas sociales (LC/L.1266-P; LC/IP/L.166), N° de venta: S.99.II.G.42 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 5 Política fiscal y entorno macroeconómico (LC/L.1269-P; LC/IP/L.168), en prensa. N° de venta: S.99.II.G.25 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 6 Manual para la preparación del cuestionario sobre medidas que afectan al comercio de servicios en el hemisferio (LC/L.1296-P), N° de venta: S.99.II.G.57 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 7 Material docente sobre gestión y control de proyectos (LC/L.1321-P; LC/IP/L.174), N° de venta: S.99.II.G.87 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 8 Curso a distancia sobre formulación de proyectos de información (LC/L.1310-P), N° de venta: S.99.II.G.44 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 9 Manual de cuentas trimestrales, Oficina de Estadísticas de la Unión Europea (EUROSESTAT) (LC/L.1379-P), N° de venta: S.99.II.G.52 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 10 Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable (LC/L.1413-P), N° de venta: S.00.II.G.84 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 11 Manual de cuentas nacionales bajo condiciones de alta inflación (LC/L.1489-P), N° de venta: S.01.II.G.29 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 12 Marco conceptual y operativo del banco de proyectos exitosos (LC/L.1461-P; LC/IP/L.184), N° de venta: S.00.II.G.142 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 13 Glosario de títulos y términos utilizados en documentos recientes de la CEPAL (LC/L.1508-P), N° de venta: S.01.II.G.43 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 14 El papel de la legislación y la regulación en las políticas de uso eficiente de la energía en la Unión Europea y sus Estados Miembros, Wolfgang F. Lutz (LC/L.1531-P), N° de venta: S.01.II.G.75 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 15 El uso de indicadores socioeconómicos en la formulación y evaluación de proyectos sociales, (LC/L.1617-P; LC/IP/L.194), N° de venta: S.01.II.G.157 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 16 Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas (LC/L.1607-P), N° de venta: S.01.II.G.149 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 17 La voz de los actores. Prevención del consumo y control del tráfico de drogas en Chile (Informe final CEPAL/CONACE) (LC/L.1651-P.), N° de venta: S.01.II.G.190 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 18 Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe (LC/L.1690-P.), N° de venta: S.02.II.G.4, (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 19 International Trade and Transport Profiles of Latin American Countries, year 2000 (LC/L.1711-P.), Sales N°: E.02.II.G.19, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
- 20 Diseño de un sistema de medición para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica, Ricardo Arriagada (LC/L.1753-P; LC/IP/L.206), N° de venta: S.02.II.G.64, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
- 21 Manual de licitaciones públicas, Isabel Correa (LC/L.1818-P; LC/IP/L.212) N° de venta: S.02.II.G.130, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
- 22 Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al sector público, Marta Beatriz Peluffo y Edith Catalán (LC/L.1829-P; LC/IP/L.215), N° de venta: S.02.II.G. 135, (US\$ 10.00) 2002
- 23 La modernización de los sistemas nacionales de inversión pública: Análisis crítico y perspectivas (LC/L.1830-P; LC/IP/L.216) N° de venta: S.02.II.G.136, (US\$ 10.00), 2002.

- 24 Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y programas (LC/L.1883-P; LC/IP/L.224), N° de venta S.03.II G.48 (US\$10.00) 2003 [www](#)
- 25 Guía conceptual y metodológica para el desarrollo y la planificación del sector turismo, Silke Shulte (LC/L.1884-P; LC/IP/L.225), N° de venta: S.03.II.G. 51, (US\$ 10.00) 2003 [www](#)

Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

- “Funciones básicas de la planificación”, cuaderno del ILPES 46, 2000 (LC/IP/G.126-P).
- “Guía para la identificación y formulación de proyectos de educación, Pamela Vera y Eduardo Aldunate (1995), (LC/IP/L.96/Rev.1)
- “Guía para la identificación y formulación de proyectos de salud, Pilar Contreras (1995), (LC/IP/L106)
- “Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P).
- “La restructuración de los espacios nacionales” (LC/L.1418-P).
- “Coloquio Internacional sobre nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL), Revista de la CEPAL, N° 31 (LC/G.1452), Santiago de Chile, abril.
- “Inflexiones recientes en el análisis prospectivo: exigencias actuales de mega ajustes”, Alfredo Costa-Filho, 1997, *Prospectiva: Construcción social del futuro*, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortigón (comps), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- “Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina”, Carlos De Mattos (1987), Revista de la CEPAL N° 31 (LC/L.1452), Santiago de Chile, abril.
- “Repensando la planificación”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (1993), XVI Reunión de la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación, Brasilia, D.F., 24 y 25 de noviembre.
- “La planificación del desarrollo a largo plazo: notas sobre su esencia y metodología”, Lars Ingelstam (1987), Revista de la CEPAL N° 31 (LC/G/1452), Santiago de Chile, abril.
- “La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación”, Harold Linstone (1978), Revista de la CEPAL N° 31, Santiago de Chile, abril.
- “Sobre teoría de las macroorganizaciones”, Carlos Matus (1994), *Gobernabilidad y reforma del Estado*, Jorge Hernán Cárdenas Santa-María y William Zambrano Cetina (comps.), Santafé de Bogotá, Consejería Presidencial para la Modernización del Estado.
- “Prospectiva: construcción social de futuro”, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortigón (comps.) (1997) , Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)
- “Más allá del Consejo de Washington: una visión desde la CEPAL”, José Antonio Ocampo (1998), Revista de la Cepal N° 66 (LC/G.2049-P), Santiago de Chile, diciembre.
- “Qué pistas hay en el futuro para la prospectiva estratégica?”, Assaad-Emile Saad (1997), *Prospectiva: construcción social del futuro*, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortigón (comps), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- “Cultura de empresa y planificación por escenarios. Una relación de coevolución”, Peter Schwartz y Kees Van der Heijden (1997), *Prospectiva: construcción social del futuro*, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortigón (comps), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- “El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas”, Aldo Solari y otros (1980), Cuaderno del ILPES N° 26, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- “Los estudios del futuro en América Latina”, Lourdes Yero (1997), *Prospectiva: construcción social del futuro*, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortigón (comps), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- “Sistema nacional de inversión pública: la otra cara de la reforma”, Vallejo César (1997) LC/IP/L.132.
- “Informe de la relatoría del seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas” LC./L.1501-P
- “Manual de identificación, preparación y evaluación de proyectos”, Mejía Francisco (1993), Cuaderno del ILPES N° 39, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

“Regulación, competencias y gestión descentralizada de los proyectos de vías, agua potable y saneamiento básico, educación y salud: el caso de Colombia”, González Edgar (1995) LC/IP/L.120

“Seguimiento a la gestión institucional y evaluación de resultados sociales de los planes de inversión municipal-manual de indicadores”, Sarmiento Libardo (1995) LC/IP/L.111.

-
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones del ILPES, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
 - Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

 Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: