



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

Wallingre, Noemí

Desarrollo del turismo en América Latina : fases, enfoques e internacionalización



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Wallingre, N. (Comp.) (2018). *Desarrollo del turismo en América Latina : fases, enfoques e internacionalización*. Bernal, Argentina : Universidad Nacional de Quilmes, Unidad de Publicaciones del Departamento de Economía y Administración. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1022>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>



SERIE
INVESTIGACIÓN

DESARROLLO DEL TURISMO EN AMÉRICA LATINA

FASES, ENFOQUES E INTERNACIONALIZACIÓN

NOEMÍ WALLINGRE
(COORDINADORA)



Unidad de Publicaciones
Departamento de Economía y Administración



Universidad
Nacional
de Quilmes

*Departamento de
Economía
y Administración*

DESARROLLO DEL TURISMO EN AMÉRICA LATINA

FASES, ENFOQUES E INTERNACIONALIZACIÓN

**Noemí Wallingre
(Coordinadora)**

Universidad Nacional de Quilmes

Rector

Alejandro Villar

Vicerrector

Alfredo Alfonso

Departamento de Economía y Administración

Director

Rodolfo Pastore

Vicedirector

Sergio Paz

Coordinador de Gestión Académica

Gastón Benedetti

Unidad de Publicaciones del Departamento de Economía y Administración

Coordinador

Manuel Eiros

Integrantes del Comité Editorial

Cintia Russo

Noemí Wallingre

Guido Perrone

Nelly Schmalko

Alfredo Scatizza

Daniel Cravacuore

Cristina Farias

Carlos Bianco

Ariel Barreto

Héctor Pralong

DESARROLLO DEL TURISMO EN AMÉRICA LATINA

FASES, ENFOQUES E INTERNACIONALIZACIÓN

**Noemí Wallingre
(Coordinadora)**

Desarrollo del turismo en América Latina: fases, enfoques e internacionalización
/ Noemí Wallingre ... [et al.]; compilado por Noemí Wallingre. - 1a ed. - Bernal:
Universidad Nacional de Quilmes, 2017.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-558-472-3

1. Desarrollo. 2. Turismo. 3. América Latina. I. Wallingre, Noemí II. Wallingre,
Noemí, comp.
CDD 338.4791

Departamento de Economía y Administración

Unidad de Publicaciones

Serie Investigación

<http://eyapublicaciones.web.unq.edu.ar/>

eya_publicaciones@unq.edu.ar

Los capítulos publicados aquí han sido sometidos a evaluadores internos y externos de acuerdo con las normas de uso en el ámbito académico internacional.



Esta edición se realiza bajo licencia de uso creativo compartido o Creative Commons. Está permitida la copia, distribución, exhibición y utilización de la obra bajo las siguientes condiciones:



Atribución: se debe mencionar la fuente (título de la obra, autor, editor y año).



No comercial: no se permite la utilización de esta obra con fines comerciales.



Sin obras derivadas: solo está autorizado el uso parcial o alterado de esta obra para la creación de obra derivada siempre que estas condiciones de licencia se mantengan en la obra resultante.

El Departamento Economía y Administración es reconocido, entre otros aspectos, por los esfuerzos y resultados en actividades de docencia, investigación, extensión y transferencia. Es por ello que, mediante la Unidad de Publicaciones, se propone, por un lado, avanzar en el trabajo conjunto entre docentes y grupos pertenecientes a sus dos modalidades de enseñanza -presencial y virtual- y, por otro, realizar una mayor difusión de nuestra producción académica y profesional. Para ello, es clave impulsar la producción y la difusión de los resultados de los grupos y equipos de trabajo de nuestro Departamento.

El trabajo de la Unidad de Publicaciones del DEyA, a partir de sus propuestas en formato papel y digital y de sus colecciones, series temáticas y revistas académicas, permitirá vitalizar las publicaciones de los distintos equipos, atendiendo al perfil académico y profesional, en función de sus producciones académicas específicas.

Rodolfo Pastore
Director

Sergio Paz
Vicedirector

Índice

Introducción	7
Capítulo 1: Desarrollo del turismo como política de Estado en Argentina. Antecedentes y transformaciones.	
<i>Noemí Wallingre</i>	13
Capítulo 2: Dinámica del proceso de planificación para el desarrollo del turismo en Argentina - período 2003-2015.	
<i>Diego Braun y Germán Bakker</i>	38
Capítulo 3: Panorama sobre las políticas públicas de Turismo en Brasil. Siglos XX y XXI.	
<i>Guilherme Augusto Pereira Malta; Solano de Souza Braga, y Raul Suhett de Morais</i>	63
Capítulo 4: Turismo en Chile. Antecedentes históricos.	
<i>Humberto Rivas Ortega</i>	92
Capítulo 5: El turismo en Cuba. Planificación y desarrollo.	
<i>Eduardo Salinas Chávez; Eros Salinas Chávez</i>	118
Capítulo 6: Desarrollo del turismo en México 1975 - 1985. Reflexiones ex-post.	
<i>Sergio Molina</i>	158
Capítulo 7: Turismo en la gestión pública de México. Desde finales del siglo XX y albores del XXI.	
<i>Tomás Cuevas-Contreras; Isabel Zizaldrá-Hernández; Laura Grisell Carrillo Sánchez</i>	170
Capítulo 8: El devenir del desarrollo turístico en Perú.	
<i>Diana Guerra Chirinos</i>	197
Capítulo 9: El desarrollo turístico en Uruguay (1960 -2014).	
<i>Rossana Campodónico</i>	218
Capítulo 10: Organismos internacionales y políticas turísticas: influencias y relaciones para el caso latinoamericano.	
<i>Carlos Icaza</i>	248
Currículum autores	266

INTRODUCCIÓN

Noemí Wallingre
Coordinadora

En memoria de Sergio Molina

América Latina, tempranamente, hizo propias las metas occidentales de desarrollo implantando modelos y programas traídos de Europa (o Estados Unidos), en la creencia de que un día se parecería sustantivamente a los países industrializados⁽¹⁾. De esa forma, el desarrollo en la región viene atravesando fases. Se inicia con la economía primaria exportadora y del liberalismo como forma de dominio político (1880-1930), que dio lugar a las economías de control nacional, y de enclave con fuerte control externo, productora de materias primas, importadora de productos manufacturados, libre comercio y mínima intervención estatal. Es entonces cuando, para Nercesian y Rostica⁽²⁾, el subcontinente se afirma como periferia (de los países hegemónicos). Sigue con la denominada fase de industrialización por sustitución de importaciones, a partir de la ideología conocida como *desarrollismo* (desde finalizada la etapa anterior y hasta los años 70), en particular sostenida por la industria liviana y la consolidación del mercado interno, y donde el Estado asumió un rol central en el proceso de desarrollo. Llega luego al modelo neoliberal que se impulsa en la misma década de 1970, aunque en esta región adquiere más fuerza desde los 90, ideología que toma distancia de los modelos Estado- céntricos, permeabiliza las estrategias de privatización, desregulación, desreglamentación y con su instrumentación política a favor del capitalismo transnacional de gran escala, impactando con fuerza en los territorios de los países llamados emergentes (aunque no solamente), en particular a partir de la deslocalización industrial, empresarial y de servicios (como los turísticos), así como sobre la incidencia de las denominadas burbujas inmobiliarias (donde el turismo también participa con fuerza). Actualmente, atravesada por fuertes críticas al capitalismo financiero mundial, la región aparece unida a través de su gran diversidad y reflexiona sobre sus caminos más autónomos. Sin embargo, el marco referencial para el desarrollo sigue siendo el global; y es

(1) Filgueira, F. (2009) El desarrollo maniatado en América Latina, CLASO, Buenos Aires.

(2) Nercesian, I. y Rostica, J. (2014) Todo lo que necesitas saber sobre América Latina, PAIDOS, Buenos Aires.

el mercado, y no los gobiernos nacionales, los que vienen desempeñando el papel de conductor. Es en ese sentido que se está viviendo, según Munck⁽³⁾, una era de pos desarrollo.

El devenir de esas fases irrumpe con fuerza en el turismo, en tanto sector terciario de las economías. El turismo en América Latina no escapó a las metas occidentales del desarrollo a través de la implantación de modelos y estrategias en toda la región y a las que, por el contrario, no pocos países adhirieron plenamente. Ello conduce a la necesidad de buscar nuevas alternativas e instrumentos para su desarrollo, incluyendo lo que algunos autores denominan el contra-desarrollo. Si bien hay que reconocer que el desarrollo del turismo en la región, respecto de algunos países europeos donde se origina, tuvo un inicio tardío, quedó comprendido en las distintas *fases y enfoques de desarrollo*; también se incorporó dentro de los perfiles de desarrollo de numerosos países (ya sea como un perfil muy definido a partir del turismo, como un perfil poco definido, y hasta como perfiles en crisis). Además, se lo considera como alternativa para modernizar ciudades, regiones y países, hasta llegar, en algunos casos, a las mayores ambiciones depositadas como instancias objeto de *todo desarrollo*.

Esto da lugar a una amplia discusión en torno a las potencialidades que el sector tiene para generar, al margen de los efectos económicos que produce. Su sostenido crecimiento no necesariamente garantiza el desarrollo de las sociedades en donde el turismo transcurre y, por ello, es preciso realizar un análisis sobre la implementación de diferentes modelos-estrategias para su desarrollo y sus también diferentes efectos en las sociedades. Por esto es apropiado repasar el rol que el turismo viene teniendo en el proceso de desarrollo de los países. La historia y la situación regional de América Latina no deberían dar lugar a aceptar un único modelo de desarrollo de turismo, muchas veces implantado, sino que hay que pensar los más apropiados para los distintos territorios teniendo en cuenta sus particularidades. Además, no deberían ser impuestos extra territorialmente, sino definirse mediante el consenso con las comunidades residentes. Se debe repensar la conformación de un discurso alrededor del turismo que le confiera el estatus de pasaporte para el desarrollo, a pesar de que no se pone en duda su potencialidad para

(3) Munck, R. (2010) - La teoría crítica del desarrollo: resultados y prospectiva, en Migración y Desarrollo, vol. 8, n.º 14, México D. F.

las economías nacionales o, dicho de otra manera, ligado estrictamente al proceso de desarrollo económico y en el que, tal como se presenta en el capítulo 3, la actividad turística sea vista como parte integrante de un plan de desarrollo económico general. Así, muchos países de la región desde hace décadas consideran al turismo como un pilar desarrollador, y generan diversos instrumentos y propuestas, algunas tendientes a apoyar los beneficios del sector en el crecimiento de los países, aunque, desde el ingreso a la etapa del turismo masivo (o industrial), existen también posturas críticas sobre sus logros. Al considerar el turismo, en su esencia, como una actividad compleja que involucra relaciones humanas y socio-espaciales, además de variados sectores económico- productivos, este texto se propone dar respuesta a algunos interrogantes que intervienen en su desarrollo, a partir de delimitar su abordaje desde la denominada etapa del turismo industrial maduro (que se inicia estimativamente en 1945) y hasta la actualidad, mediante los casos de Argentina, Brasil, Chile, Cuba, México, Perú y Uruguay.

¿Cuáles son los modelos -si existen- y fases de avance del desarrollo del turismo en cada país?; ¿cuáles son las razones por las que los gobiernos lo promueven?; ¿cuáles son los territorios priorizados?; ¿cuáles son las políticas implementadas para propulsarlo?; ¿qué incidencia tuvieron o tienen los organismos internacionales y la consolidación de la internacionalización del turismo? Y, por sobre todo, ¿cuál es el sentido de incorporar el turismo al perfil de desarrollo de los países y los resultados que del sector se esperan? El presente trabajo tiene, entonces, la finalidad de impulsar la búsqueda de respuestas a esos interrogantes a partir de presentar algunas instancias para el análisis del devenir del desarrollo del turismo. Para ello, se reafirma la idea de que el turismo no es ajeno a los enfoques y a los procesos que comprenden tanto a las nociones generales del desarrollo como a las distintas concepciones que a través de las décadas se presentan.

La estructura del texto se organiza en 10 capítulos ordenados según la denominación de los países que se incluyen. Así, el caso de Argentina se presenta en los capítulos 1 y 2. El primero, Desarrollo del turismo en Argentina como política de Estado.

Antecedentes y transformaciones, señala dichos aspectos en el país, su relación con otros factores conexos que inciden, atendiendo a la perspectiva del desarrollo del turismo como política sectorial del Estado. Abarca sus múltiples dimensiones: las políticas y los modelos de desarrollo promovidos; los agentes involucrados; y los ámbitos territoriales específicos de implantación

del turismo. El segundo, Dinámica del proceso de planificación para el desarrollo del turismo en Argentina (Período 2003-2015), profundiza sobre el modelo que el turismo argentino experimentó durante 12 años y que, a partir de una decisión estratégica sustentada en un nuevo marco normativo, logró convertirse en una plataforma de sustento de la gestión política. La articulación con los actores del sector, la construcción de consensos a través de procesos participativos y la definición de una visión de largo plazo se organizaron en el marco del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS).

El capítulo 3, Panorama sobre las políticas públicas de turismo en Brasil. Siglos XX y XXI, destaca que la concepción principal en que la política nacional de turismo se basa es el trazo fundamental para comprender el modelo actual y los criterios orientadores de las principales políticas de turismo implementadas que le atribuyen a la actividad un rol de promotor del desarrollo, principalmente económico.

El capítulo 4, Turismo en Chile. Antecedentes históricos, revisa desde una perspectiva histórica, y teniendo en cuenta el entorno macroeconómico, los modelos de desarrollo turístico que el país ha adoptado desde 1950 hasta la actualidad. Así mismo, trata de responder si existe un modelo de desarrollo del turismo y cuáles fueron las políticas implementadas a partir de esa década.

A continuación, el capítulo 5, sobre El turismo en Cuba. Planificación y desarrollo, presenta al país como un destino turístico complejo, tanto por su significativa importancia geopolítica durante los últimos 55 años, en particular con respecto a América Latina, como por sus históricas y contradictorias relaciones con su cercano y poderoso país vecino, los Estados Unidos de Norteamérica. Aborda el turismo que ofrece, analiza las distintas etapas de su desarrollo, del proceso de planificación espacial, y enfatiza en las perspectivas y los retos futuros del desarrollo de la actividad, con especial mención a los cambios geopolíticos ocurridos.

Los siguientes capítulos, 6 y 7, presentan el caso de México, uno de los países pioneros del turismo en la región. El primero, sobre el Desarrollo del turismo en México 1975-1985, reflexiones ex post, analiza las fases atravesadas y los modelos que se han desarrollado. Argumenta como una de sus hipótesis que cuando en los años 60 comenzaron los trabajos para diseñar el turismo en ese país, para que tuviera impacto en el crecimiento de la economía, estaba en juego mucho más que el devenir histórico del turismo, sino también diversos procesos de la vida nacional, en muchos otros sectores de

la sociedad. Ese era el gran desafío que traía consigo el turismo en su forma industrial, y que finalmente quedó como modernización sin cambio social. El segundo, Turismo en la gestión pública de México. Desde finales del siglo XX y albores del XXI da continuidad y complementa el primero, resaltando que, si bien el turismo forma parte de la agenda del Poder Ejecutivo desde 1946, hasta la actualidad no se ha logrado aprovechar su potencial, de forma que sus logros se reflejen en el desarrollo de la población en general. Focaliza en la inconsistencia de la gestión pública del turismo, instrumentada en función de los diferentes gobiernos nacionales y de su pertenencia político-ideológica, lo cual repercute en el sector y en las etapas del planeamiento del turismo, así como en la puesta en marcha de programas para su desarrollo.

El capítulo 8, Devenir del desarrollo del turismo en Perú, resume tanto los pasos y avances del sector en ese país desde la década de 1940 hasta la actualidad como los desafíos futuros. Atiende el entramado de circunstancias y controversias en el accionar de la actividad y de su relación con los vaivenes de la política general de Perú.

A continuación, el capítulo 9 trata sobre el desarrollo turístico en Uruguay (1960-2014). Analiza las políticas turísticas partiendo de que se adoptan diferentes formas y fines según el contexto político. Para ello, indaga sobre los principales problemas del país, ya plasmados en un informe de la Organización de los Estados Americanos (OEA) que sostenía que dentro de las dificultades que afectaban al desarrollo turístico del Uruguay se debía tener en cuenta la ausencia de una política nacional de desarrollo turístico y la incertidumbre por parte del sector privado. En ese sentido, se adoptaron medidas que en algunos casos continúan hasta el presente. Los inicios de la planificación (y los planes), el origen del organismo nacional de turismo y de las normas son los temas centrales de este apartado.

Por último, el capítulo 10, Organismos internacionales y políticas turísticas: influencias y relaciones para el caso latinoamericano, es de algún modo el corolario de todos los anteriores. Parte de la idea de que con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como elemento estructural de un diseño institucional de posguerra, se persigue instituir como hegemónico el modelo norteamericano de sociedad. Ese y otros organismos han permeado las miradas, perspectivas y expectativas sobre dichos fenómenos y actividades. Simultáneamente, se fue consolidando la internacionalización del turismo, cuya consecuencia más concreta fue la aparición del turismo masivo al promediar el siglo pasado. América Latina siguió esos acontecimientos.

Reconsidera y analiza la influencia de los organismos internacionales en el devenir del turismo en la región y tiene en cuenta dos ejes: la elaboración de una doctrina, un pensar y una concepción particular respecto del turismo que se traslada al diseño de políticas públicas y programas de acción; y el financiamiento y la asistencia técnica como modos de concreción material de aquella visión que moldea y da forma al turismo.

Este libro, de algún modo, da continuidad al anterior titulado Desarrollo y gestión de destinos turísticos. Políticas y estrategias, editado en 2009 y reeditado en 2011 también por Universidad Nacional de Quilmes. En este nuevo texto, la diversidad de los aportes realizados desde las visiones plurales de autores referentes en la temática de cada país no sólo se sostienen y respaldan en la revisión de trabajos académicos, científicos y oficiales (gubernamentales/institucionales), sino también en la experiencia profesional de cada uno, en la observación de casos y en el diálogo con actores representativos. Hasta hace cincuenta años, la meta del desarrollo era simplemente lograr la modernidad dentro de los límites de un determinado Estado-Nación. En la actualidad se suman perspectivas como el papel de las limitaciones ambientales; y la superioridad que supo asumir el modelo de desarrollo occidental está siendo cuestionada, al igual que las visiones de lo que es el desarrollo y cómo puede lograrse⁽⁴⁾.

Por esto se invita a los lectores, a partir de un análisis comparado y retrospectivo de los países que se presentan, a interpelar, repensar, razonar y adoptar una postura crítica respecto de los distintos enfoques y avances que el desarrollo del turismo viene transitando, sobre los posibles beneficios y perjuicios que pueden producir, y sobre las posibilidades de replantear, reencaminar o refundar los modelos y las estrategias de desarrollo del turismo existentes. Este es el principal reto hacia el futuro.

Finalmente, este libro de texto está dedicado a la memoria de Sergio Molina (1953-2016), por su incansable y valorable labor y aportes, tanto profesionales como académicos, y por su capacidad intelectual y generosidad que han beneficiado el devenir del turismo en América Latina.

(4) Ibidem

CAPÍTULO 1

DESARROLLO DEL TURISMO EN ARGENTINA COMO POLÍTICA DE ESTADO

Antecedentes y transformaciones

Noemí Wallingre

Introducción

El desarrollo del turismo en Argentina, respecto de algunos países europeos donde se originó, tuvo un inicio tardío. Asimismo, desde su constitución en República y hasta la actualidad, la actividad ha tenido tantas oscilaciones como la política general, así como una estrecha relación con la problemática integral del país. Si bien se acepta que se ha convertido en un sector socioeconómico importante, aún se le asigna un carácter secundario respecto de otros de mayor tradición como la agricultura y la ganadería, sectores en los que se sostuvo históricamente el devenir socioeconómico nacional. La incorporación del turismo a la matriz productiva del desarrollo no sólo repercute en la economía, sino que influye en los resultados de otros sectores vinculados, en el aumento de la calidad de vida de los habitantes, en la descentralización territorial de la producción, y contribuye a proteger y optimizar los recursos tanto naturales como histórico-culturales.

Este primer capítulo presenta los antecedentes y las transformaciones del turismo en Argentina, así como su relación con algunos aspectos conexos que inciden en este sector, atendiendo la perspectiva del desarrollo del turismo como política sectorial del Estado. Abarca sus múltiples dimensiones: las políticas y los modelos del desarrollo promovidos; los agentes involucrados; y los ámbitos territoriales específicos de implantación del turismo.

Algunas consideraciones generales de Argentina

Argentina se ubica en el extremo sur de América Latina y es el segundo país más extenso de la región. Esta vasta latitud determina su diversidad biológica y geomorfológica, en la que se manifiesta una multiplicidad de paisajes de gran belleza, además de una variedad de recursos culturales ligados a las distintas etapas del poblamiento -pueblos indígenas, población hispánica, pobladores localizados desde el período independiente hasta la actualidad

(Sileo, 2014). Organizado en 23 provincias y 1 ciudad autónoma (Buenos Aires), su territorio es diverso, con llanuras en el este, sierras en el centro, montañas en el oeste y un extenso litoral marítimo. Debido a ello y a su extensión, presenta una variedad de climas, aunque con predominio del templado. Tiene 40.117.096 habitantes (según Censo 2010), densidad media y una desigual distribución territorial con áreas muy pobladas concentradas principalmente en el aglomerado Gran Buenos Aires, frente a otras de muy bajo poblamiento.

Figura 1. Mapa de Argentina



Fuente: Instituto Geográfico Nacional⁽⁵⁾

En el proceso poblacional incidieron algunas medidas que favorecieron la inmigración. Hasta 1950, la corriente migratoria provino de Europa y a partir de esa década comenzó a perder fuerza a favor de la proveniente de los paí-

(5) Disponible en línea: <http://www.ign.gob.ar/images/MapasWeb2015/ArgentinaBiccontinental/ARG-BICO-COPLA_A4_2016.jpg>

ses limítrofes (Sileo, 2014). La esperanza de vida promedio es de 75,3 años; posee un nivel de alfabetización de adultos del 98% (UNESCO, 2010) y un muy alto índice de desarrollo humano (IDH): 0,811 según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014). A pesar de ello, presenta una desigual distribución entre las diferentes regiones en las que se organiza el país.

Desde su independencia (en 1816), Argentina impulsó el proceso de estructuración territorial y el nacimiento de las instituciones. Avanzado el siglo XIX ingresó, bajo el modelo agroexportador, en una etapa que ejerció gran influencia en los aspectos sociales y culturales, principalmente de la clase terrateniente. Barletta (1992) señala que entre 1860 y 1930, de un lugar oscuro y atrasado, cumplió con ese pensamiento: exportó, se desarrolló material y culturalmente al estilo europeo y, aun, un poco más ostentosamente.

Desde el inicio del siglo XX, la apertura del sistema político tendió a afianzarse. Para 1918, las exportaciones agrícolas se incrementaron y favorecieron el crecimiento económico. Se comenzó a perfilar una nueva estructura social que tendió a alejarse del modelo polarizado en dos clases dando lugar a una nueva estructura donde los sectores medios comenzaron a adquirir significación, y se produjo una importante movilidad social ascendente. Las primeras décadas fueron acompañadas por el ascenso de las organizaciones sindicales y el acercamiento entre el Estado y los movimientos obreros. En 1928 se produjo el primer golpe de Estado que rompió con el orden institucional. A pesar de la interrupción de la vida democrática, la incipientemente movilidad de clases había comenzado. En 1934 se establecieron las normas para celebrar los contratos de trabajo y se otorgaron los primeros beneficios jubilatorios. Esos avances beneficiaron el acceso al tiempo libre de los trabajadores, aunque el derecho del tiempo vacacional no fue reconocido por ley hasta 1946. Desde ese año, el gobierno implementó una política de corte nacionalista, estatizante, con acento en el desarrollo social, y fortaleció las conquistas de los trabajadores (Wallingre, 2007). Incorporó al Estado numerosos servicios públicos (ferrocarriles, comunicaciones telefónicas, electricidad, gas y flota mercante). Continuó con el respaldo a los sectores populares profundizando la política de desarrollo social y estimuló el papel de los movimientos obreros. Los sindicatos se fortalecieron, y los trabajadores contaron con nuevos acuerdos sobre las condiciones laborales y salariales; así, el incremento del gasto social del gobierno tendió a elevar la situación socioeconómica de la población más necesitada. Se creó el Instituto Nacio-

nal de Remuneraciones, que implantó el salario mínimo que debía garantizar al empleado y a su familia alimentación, vivienda, educación, asistencia sanitaria, movilidad, previsión, vacaciones y recreación; se implementó el sueldo anual complementario, del cual se recaudaba el 3% a los fines del turismo social⁽⁶⁾, y se generalizó el sistema de jubilaciones.

En las políticas de desarrollo el gobierno se pronunció enfáticamente a favor de la industrialización y procedió a la sustitución de importaciones para fabricar en el país bienes de consumo e insumos agropecuarios. En 1955 fue derrocado y se ingresó en una etapa de importante inestabilidad, oscilando entre gobiernos de facto y democráticos. Un nuevo gobierno democrático de perfil desarrollista (1958-1962) permitió una transitoria estabilidad económica, fomentó la industria, incentivó la inversión extranjera, la radicación de empresas transnacionales y elevó los salarios, situación que repercutió en una mejora de las condiciones de vida de la población, y también se consolidó la educación en la enseñanza media. Todo este conjunto de factores repercutió favorablemente en la práctica del turismo.

En 1976 se produjo un nuevo golpe de Estado que condujo los destinos del país, una vez más, a través de una sucesión de gobiernos de facto, situación que perduró hasta 1982. Rapoport (2003) reconoce que en 1976 entró en vigencia una nueva política económica inspirada en la doctrina llamada de ajuste monetario de la balanza de pagos. Esta inició un proceso de desinversión que afectó negativamente la producción interna y fue creando el marco de la deuda externa que repercutiría durante las posteriores décadas y afectaría al desarrollo nacional, con el consecuente impacto sobre la calidad de vida de los habitantes, en particular de los sectores medios y bajos.

En 1989 asume un nuevo gobierno democrático que orientó las políticas

(6) El turismo social representa una verdadera conquista de las categorías sociales menos favorecidas económicamente [...] y es resultante de orden turístico en la que tienen activa participación las categorías sociales económicamente débiles. (Fernández Balzano, 1973: 15). Se inicia en Europa en la década de 1920, y sus antecedentes se encuentran en Alemania e Italia.

(7) Como la Ley de Reforma del Estado y la Ley de Emergencia Económica, que permitieron instrumentar la reforma del Estado argentino tendiente a una economía de libre mercado. En 1991 se sumó la Ley de Convertibilidad (derogada), cuya finalidad fue alcanzar la estabilidad en los precios en el largo plazo (el país atravesaba un período hiper inflacionario) a la vez que pretendía disciplinar al sector privado local, inhibiéndolo de incrementar sus precios debido a la competencia externa, para lograr así una mayor captación de inversiones extranjeras. Se preveía el compromiso gubernamental de convertir un peso argentino por un dólar estadounidense y prohibía el ajuste inflacionario en cualquier tipo de contrato.

económicas hacia el neoliberalismo y propuso la reducción del Estado a su mínima expresión para dar libertad a las fuerzas económicas a través del mercado. Esa gestión (1989/1999) aprobó leyes fundamentales⁽⁷⁾ para la aplicación de esas políticas tendientes a una economía de libre mercado, las cuales “fijaban los ejes estratégicos de la gestión de gobierno, abarcando la reforma administrativa del Estado, la autorización de privatizar casi la totalidad de las empresas públicas y vender bienes inmuebles, la suspensión de subsidios y subvenciones especiales, la eliminación del sistema de “compre nacional”, y la compensación de deudas entre particulares y el sector público (Rapoport, 2003: 970)”.

Sus consecuencias produjeron en 2002 el derrumbe de la convertibilidad y una marcada devaluación monetaria que actuaría a favor de la reactivación de las actividades económicas y de la recuperación de las exportaciones, incluyendo el sector del turismo, impulsando para este un mayor desplazamiento del turismo interno, la disminución del emisor y una mayor captación del turismo internacional.

A partir de 2003, con el advenimiento de nuevos gobiernos, el Estado orientó estrategias de mayor regulación de las relaciones económicas sostenidas en una línea más heterodoxa, con pretendido acento en las políticas de mayor inclusión social y tendiente a recuperar su participación en la prestación de los servicios públicos, para lo cual implementó un conjunto de políticas reestatizadoras. Tendió a expandir el rol del Estado y a recuperar numerosas atribuciones antes asignadas a la empresa privada. No obstante, desde fines de 2015 un nuevo cambio de gobierno da un giro en las ideologías políticas, que toman distancia y modifican las vigentes hasta entonces.

Todo este devenir del contexto nacional influenció de modo notable el desarrollo del turismo. Si bien los antecedentes del sector se encuentran en el siglo XIX, desde cuando transitó por diferentes estadios, el turismo comenzó a perfilarse como política de Estado a partir del ingreso a la denominada etapa del turismo masivo iniciada en 1946. Desde entonces, y en correlación con la política nacional, atravesó diferentes etapas, modelos, y políticas de desarrollo; comprendió distintos ámbitos territoriales de implantación e involucró a diversos agentes.

Primeros antecedentes del desarrollo del turismo

Durante décadas, los vaivenes de la política y de la economía nacional permitieron que el ejercicio del turismo, que aún no estaba organizado política y comercialmente, estuviera destinado a una limitada clase alta que, de la mano del poder económico, comenzó a disfrutar del tiempo libre al que le asignaba una gran importancia social⁽⁸⁾. En un principio, debido a la ausencia de centros destinados al turismo, concretaban sus prolongadas vacaciones estivales en sus residencias de campo. De ese modo, la demanda se anticipó a la oferta y dio lugar a que, rápidamente, surgieran los primeros centros turísticos del país, en principio aprovechando determinados recursos naturales, y luego sosteniéndose en determinados hitos.

El punto de partida se encuentra en el litoral marítimo costero que dio origen a Mar del Plata (1874) como el primer centro turístico argentino, y tuvo como principal atractivo el clima marítimo y las propiedades curativas del mar⁽⁹⁾. Algunos autores (Bertoncello, 1992; Mantobani, 1997) coinciden en que la fundación de los primeros balnearios formó parte del proceso de ocupación, apropiación y puesta en valor de la tierra, ya que esa ubicación sobre el frente marítimo no consideraba una valoración económica y muy eventualmente era frecuentada por las familias propietarias de campos para su esparcimiento estival. La crisis del modelo agroexportador, que afectó ese sector social, no fue ajena al posterior aprovechamiento turístico de las costas, fundamentalmente por la oportunidad de realzar el valor de las tierras cuya posibilidad de uso agropecuario era prácticamente nula. A partir de la subdivisión para la venta en lotes con destino urbano surgieron los primeros balnearios del país, contexto que convirtió a Mar del Plata en el principal destino nacional e inició el plan urbanístico para su desarrollo. Este antecedente impulsó las primeras grandes inversiones en el turismo y el desarrollo de nuevas ciudades balnearias en la denominada costa atlántica. Por otra parte, desde 1880 se originaron los primeros centros termales⁽¹⁰⁾, particularmente en las provincias de Córdoba, Mendoza, Salta, y más tarde en Santiago del

(8) La inexistencia de legislación laboral desprotegía a los trabajadores y no permitía que toda la población gozara del derecho a vacacionar.

(9) A pesar de que no se debe descuidar el rol de la ciudad de Buenos Aires que, como centro político y principal puerta de acceso al país, desde fines del siglo XIX aportó una nueva influencia en la hotelería y en la gastronomía y comenzó a definir su propio perfil turístico.

Estero, que no sólo aprovecharon las aguas termales sino que organizaron su oferta en servicios orientados a la revitalización física y psíquica, con tratamientos para la obesidad, el envejecimiento y el estrés.

Tiempo más tarde, el avance del trazado del ferrocarril -que en el país se inició en 1857- tuvo una importante incidencia en el turismo, motivó la construcción de elegantes hoteles -administrados por las compañías ferroviarias o empresas subsidiarias de estas-, que dieron lugar al desarrollo de algunos de los principales centros turísticos distribuidos en el territorio nacional en función de los trazados ferroviarios y sostenidos, también, en determinadas bellezas naturales.

Otro hito se encuentra en el origen de nuevos centros turísticos, en concordancia con las políticas de desarrollo de las primeras áreas protegidas⁽¹¹⁾. La visión inicial del gobierno de crear áreas protegidas no fue sólo un proyecto conservacionista sino que también se las consideró como una necesidad para reafirmar la soberanía nacional en todo el territorio. El primer parque nacional se creó en 1922, dando lugar a una estrecha relación entre las áreas protegidas y el turismo. En la idea de Ezequiel Bustillo, promotor de la iniciativa, la relación entre los parques nacionales, el turismo y el desarrollo regional se apoyaba en el paisaje como recurso principal que debía ser el motivador de la demanda turística. Se sostenía, además, que los servicios turísticos necesarios para el desplazamiento y la permanencia de visitantes se constituirían en la base socioeconómica de los núcleos urbanos permanentes, impactando positivamente en otras actividades debido a su efecto multiplicador. A la vez, esos centros turísticos serían verdaderos polos que contribuirían al desarrollo regional. Así es que, junto con la instrumentación del turismo como actividad motriz para el desenvolvimiento de los parques nacionales, se avanzó en la creación de pueblos convertidos en centros turísticos, en particular en la región patagónica. Desde la década de 1920 tienen lugar otras iniciativas que continuaron incrementándose en los años siguientes gracias al desarrollo de infraestructuras. Tal es el caso de la planificación

(10) Complejos turísticos terapéuticos que incluían a los que contemplan el uso de aguas termales y a los que prescinden de ellas

(11) Es ilustrativo el caso de San Carlos de Bariloche, que se incorpora como ciudad turística y se convierte en un importante centro turístico internacional de esquí, a partir de la creación del primer parque nacional (Nahuel Huapi).

de la red vial troncal que incentivó el ingreso de automóviles al país, que favoreció y dio lugar a una nueva forma de practicar el turismo, así como el inicio de la actividad aérea, de relevancia para un país de grandes extensiones, beneficiando sobre todo a los destinos turísticos más alejados de los principales centros emisores.

La creación, en 1943, de la primera Comisión Nacional de Turismo (del Ministerio de Agricultura) se presenta como el último hito. Con esta decisión se concretó la responsabilidad de regular y fomentar las actividades vinculadas al sector. Ese hecho permite pensar a ese año como el del inicio del proceso de institucionalización del turismo. Ello condujo a la posterior creación de la Dirección de Turismo, dependiente de ese ministerio, que tuvo a su cargo la organización y el fomento del turismo nacional.

Etapas políticas del turismo como imperativo social

A partir de 1946, Argentina comenzó a transitar, muy lentamente, hacia la denominada etapa del turismo industrial maduro y, debido a la política nacional con acento en las reformas sociales, tendió a desarrollar, en una primera fase, el turismo social⁽¹²⁾ que sentaría las bases para un pretendido turismo masivo. Para su concreción fue importante el acercamiento entre el Estado y los sindicatos en su rol de asociaciones intermedias, así como la participación empresarial. Fue la etapa en la que se asignó una importancia social y no económica al turismo para el desarrollo nacional; se impulsaron nuevos destinos turísticos y la expansión de otros, algunos de preferencia del turismo popular y social, y otros de alta gama; se continuó afianzando el turismo residencial y, a partir de la década de 1960, se inició el turismo de tipo itinerante.

El incentivo del turismo social⁽¹³⁾ comprendió de parte del gobierno el desarrollo del transporte, la hotelería y los estímulos necesarios para inducir el desplazamiento de las personas. El sindicalismo, con el respaldo del gobier-

(12) Primer país de América Latina en implementar este tipo de turismo que abarcó a trabajadores, jubilados, pensionados, docentes, estudiantes, niños, entre otros.

(13) El intento de democratizar el turismo se originó en 1930 a través de un grupo de instituciones e intendentes de Mar del Plata. Ya en 1926, esa ciudad intentó modificar el carácter exclusivo del turismo proponiendo la democratización del balneario La Perla, a partir de convertirlo en municipal y público, pero no se concretó.

no, construyó y compró hoteles en los principales centros turísticos e implementó los planes de turismo social. En 1948 la Fundación Eva Perón -creada en 1946 con el objetivo de proporcionar asistencia social -asumió la administración de los fondos para ese tipo de turismo, administró las colonias de vacaciones y las unidades turísticas⁽¹⁴⁾, para brindar servicios a trabajadores y familias, jubilados, docentes, estudiantes, trabajadores autónomos, y niños. Esa organización implementó el plan nacional de turismo cultural (para estudiantes secundarios); el plan de turismo y recreación para adultos mayores, el turismo familiar (para grupos familiares con muchos hijos y bajos recursos); el turismo estudiantil (destinado a estudiantes primarios y secundarios de bajos recursos) y el turismo infantil (para niños provenientes de instituciones asistenciales y de menores). Por otra parte, para el gobierno, además del ejercicio del turismo como un derecho laboral y social, se debía instalar en la población la idea de que conocer la patria era un deber. Por esto puso en relieve que esa práctica no era sólo una modalidad de ocio ni tampoco sólo una actividad económica, sino que también era una forma de crear conciencia ciudadana y nacional.

Durante todos esos años se incrementó la capacidad hotelera en los principales centros turísticos y se convirtió explícitamente en uno de los pilares de la promoción del turismo tanto de parte del gobierno como de las empresas privadas y de los sindicatos. Desde el Estado se organizó la red hotelera, se supervisó la intervención privada y se brindó beneficios mediante el préstamo nacional hotelero.

Los años siguientes la movilidad social dio origen a los llamados por algunos autores nuevos ricos, quienes rápidamente copiaron las formas del turismo y los destinos de la clase alta. Como consecuencia, la elite comenzó a abandonar los destinos turísticos habituales, que pasaron a ser visitados por los trabajadores, dando origen, por un lado, al movimiento del turismo social y, por otro, al turismo popular y al origen de la etapa del turismo masivo en Argentina⁽¹⁵⁾. Esos cambios originaron nuevos destinos -algunos destinados a la elite-, así como la expansión y crecimiento de otros existentes.

(14) Concentraciones de equipamiento que se producen para explotar intensivamente uno o varios atractivos turísticos que incluyen alojamiento, alimentación y servicios de esparcimiento. Las unidades turísticas fueron desmanteladas cuando la Revolución Libertadora de 1955 asumió el poder.

Entre 1955 y hasta 1980, el turismo se caracterizó por una importante ausencia en el accionar social. Mientras tanto, el turismo comercial continuó su moderado crecimiento y contó con el importante apoyo del desarrollo del transporte automotor que contribuyó a modificar la forma de viajar. Se considera que alrededor del año 1965, debido al desarrollo del parque automotor, el turismo interno se transformó de repetitivo en itinerante, con lo que tiende a producir importantes efectos sobre las posibilidades de integración regional (OECEI, citado por Kralich, 1986).

Etapas de la política del desarrollo y la planificación integrada del turismo

En 1958 se promulgó la primera Ley Nacional de Turismo (n.º 14.574), que marcó avances para el turismo argentino, amplió las atribuciones y los deberes del organismo de turismo e intentó contemplar globalmente al sector. En esta etapa se promulgaron también la Ley Nacional de Alojamientos Turísticos y la Ley de Agentes de Viaje.

Asimismo, se realizaron numerosos estudios y propuestas formales para el desarrollo del turismo. Los primeros lineamientos de planificación⁽¹⁵⁾ se remontan al año 1965 cuando Luis Bolin, técnico de Naciones Unidas (NU) y asesor de organismos del gobierno nacional en materia de turismo, presentó un informe integral. Analizó los principales atractivos turísticos, en algunos casos agrupados por regiones, en otros por provincias y también por municipios, concluyendo en la supremacía de los naturales; en la política a seguir relacionada con las comunicaciones, el alojamiento, los créditos, la formación para el turismo, las oficinas de información, las campañas de publicidad, las acciones de gobierno, y la conservación de la naturaleza. Los considerandos generales especificaron que Argentina poseía recursos suficientes para desarrollar el sector, aunque carecía de alojamiento, debía contar con un organismo técnico, dinámico y ejecutivo capacitado para apro-

(15) Referir al turismo masivo no implica que la totalidad de la población acceda a él. Un análisis de estadísticas anuales y oficiales permite comprobar que menos del 50% de los argentinos accedió, incluyendo los mejores períodos socioeconómicos, de una u otra manera al ejercicio del turismo.

(16) Cada una de las propuestas que se presentan tienen su correlato en la política nacional general, que osciló entre diferentes modelos políticos y económicos (de facto, democráticos; estado-céntricos, berales, etc.), sumado a sucesivos cambios de gobierno, inestabilidad política, económica y social, que influyeron en las decisiones del sector turismo.

vechar las posibilidades; que no se observaban esfuerzos para incrementar la demanda; que existía falta de asociatividad con las naciones vecinas para desarrollar acciones conjuntas y para dinamizar el ingreso del turismo a través de las fronteras; se debía mejorar la infraestructura del transporte; se necesitaban escuelas superiores de formación en turismo y hotelería, y se debía impulsar la conservación de los recursos naturales.

A partir de este antecedente, surgió la idea de implementar una regionalización para el turismo, hecho que se produjo en la misma década y bajo un gobierno de perfil desarrollista, cuando el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) presentó un modelo de división territorial y elaboró diagnósticos regionales para la posterior implementación de un Plan Nacional de Desarrollo que tuvo por finalidad abordar los problemas en el largo plazo.

En 1968, con la idea de estructurar una política de desarrollo, la Dirección Nacional de Turismo suscribió un convenio con la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires para la asistencia técnica en turismo, que tuvo el asesoramiento de la Organización de Estados Americanos (OEA). La misión fue estudiar la incidencia del turismo en las economías regionales y trató de elaborar un plan que integrara al sector turismo dentro de un plan de desarrollo regional sostenido en la idea de los polos de desarrollo. Hasta entonces no existía un plan turístico integral, y el turismo tampoco aparecía integrado como sector en la planificación general de desarrollo. Esa asistencia técnica recomendó la metodología basada en el desarrollo regional resaltando que los pasos a estudiar debían ser la delimitación y el análisis de la región de influencia turística, el análisis de la oferta y la demanda, y la detección de los posibles efectos. A partir de ese convenio se elaboró el primer documento para un Plan Nacional de Desarrollo Turístico, en el que se aplicó una metodología de análisis y planificación sin precedentes, que luego fue utilizada por varios países latinoamericanos. Entre sus objetivos incluyó la necesidad de delimitar y valorar las distintas zonas y áreas turísticas del país, y confeccionar una metodología para la planificación de su desarrollo entendiendo al turismo como motor de desarrollo regional. Requería establecer los límites de la región de influencia turística fijando el ámbito espacial de estudio y programación y coordinando la acción con organismos públicos y privados, nacionales o locales que actuaran en la administración, control, ejecución y planificación de las actividades vinculadas. La delimitación de la región de influencia turística estaba muy ligada a los planes de los organismos existentes de los cuales, evidentemente, los proyectos en materia

infraestructural tenían gran significación para determinar su ámbito territorial. El análisis de diagnóstico incluyó el estudio de las características más importantes del medio físico, población, nivel de vida, ocupación y desarrollo alcanzado por las distintas actividades productivas, de dotación de infraestructura social, económica y física; de la oferta turística incluyendo los recursos humanos disponibles, hotelería, servicios en general, infraestructura, etc., así como una apreciación sobre el papel cumplido por el turismo.

Todas estas propuestas fueron acompañadas por el inicio de la formación profesional. En la década de 1960 las universidades comenzaron a ofrecer las primeras carreras de turismo, con la finalidad de resolver el problema de la falta de formación y capacitación y, posteriormente, se incorporaron numerosas escuelas de formación técnica.

En 1970, un nuevo equipo asesor del gobierno, junto con el Banco Interamericano de Desarrollo⁽¹⁷⁾ (BID) y la OEA, recogieron las ideas propuestas en 1968 e iniciaron otro trabajo técnico que caracterizó al fenómeno turístico latinoamericano como un problema de captación y distribución de demanda, e iniciaron algunas labores de planificación de desarrollo del turismo. En esta etapa tuvo lugar el diseño y la programación de centros con especial énfasis en los elementos de la oferta y la demanda. Argentina contó entre ellos con el Plan de Desarrollo Turístico de Iguazú (1969), Neuquén, Chubut y La Rioja (1970); el Programa de Desarrollo Turístico del Nordeste (1971); el Proyecto Integrado OEA de Cooperación Técnica para el Desarrollo Turístico de Misiones y el Plan de Ordenamiento Turístico y Recreativo del Complejo Ullum, San Juan (1972); el Estudio Integral para el desarrollo turístico del Delta del Paraná Bonaerense (Latinoconsult, 1972); el Estudio de factibilidad técnico-económica y de implementación para el complejo termal Copahue-Caviahue, Neuquén (1973); el Desarrollo turístico integrado Región de los Lagos argentino-chilenos (BID-Intal, 1975), el Desarrollo Turístico Regio-

(17) En 1970 se inauguró el Banco Interamericano de Desarrollo, que incluyó la sección de Análisis de proyectos turísticos. A través de ese organismo se impulsaron y concretaron los proyectos de Cancún (México), Machu Picchu (Perú), Pelourinho y Bahía (Brasil), el desarrollo tripartido de las misiones Jesuíticas (Brasil, Argentina y Paraguay); la restauración de Cartagena (Colombia) entre los más relevantes. Ese mismo año la OEA incorporó un departamento de turismo que pasó a ocuparse de los proyectos turísticos mientras que el BID asistía con el financiamiento de las obras. Por su parte, bajo el auspicio de la OEA se creó el Centro Interamericano de Capacitación Turística (CICATUR) con sede en México, que tendió a solucionar la falta de capacitación tanto de los funcionarios públicos del sector como de los profesionales de la actividad en toda la región.

nal de Patagonia (CFI, 1976); el Convenio tripartito sobre Desarrollo Turístico de un circuito turístico integrado por Argentina, Bolivia y Perú por una parte, y el BID (1976). Años más tarde, por un convenio entre los gobiernos de Argentina, Brasil y Paraguay, y el BID se llevó a cabo el análisis integral de esa área y se realizó un estudio de prefactibilidad e identificación de proyectos, que tuvo por finalidad la integración turística de los tres países a partir de la idea de sumar recursos –particularmente Cataratas del Iguazú y Misiones Jesuíticas– y equipamiento para potenciar la oferta.

Todos los estudios y propuestas de los planes mencionados fueron afectados por la supuesta falta de recursos y la mayoría no se implementó. Esa situación llevó a que en 1977 desde el organismo nacional de turismo se reconociera que la planificación turística había sido esporádica y parcial. Esporádica por la falta de continuidad en los trabajos emprendidos y la falta de convicción en los funcionarios de mayor jerarquía sobre la necesidad de una planificación turística a los fines del desarrollo. Parcial por cuanto hasta ese momento no se había logrado planificar la actividad turística bajo el marco de su economía interna y externa simultáneamente y dentro del contexto de la planificación nacional. Dicha realidad motivó que ese mismo año la Subsecretaría de Turismo publicara el documento *El Turismo en la República Argentina*, elaborado, una vez más, con la participación técnica del CICATUR-OEA. El trabajo tuvo la finalidad de dejar en evidencia lo que el turismo era y podía ser para el país y servir de base para investigaciones y estudios posteriores, y para elaborar futuros planes sectoriales que permitieran insertarlo en la planificación nacional. En él se resaltó que el turismo era un sector alternativo en el desarrollo socioeconómico argentino y analizó los posibles beneficios y las competencias de la actividad pública y privada, entendiendo que delinear una política turística no era una tarea exclusiva del sector ni público ni privado.

A pesar de ello, en 1982 la Subsecretaría de Turismo llevó adelante otro trabajo técnico para evaluar la situación del sector y sus posibilidades para distintos plazos, dado que se evidenciaban múltiples esfuerzos parciales tanto en planeamiento como en obras para el turismo, planes promocionales, iniciativas de apoyo legal e institucional y otras acciones para el desarrollo turístico, pero se carecía de una visión general que fuese útil para la reflexión y la discusión. Por ello, era necesario un diagnóstico actualizado con capacidad de evaluación tanto global como particular que permitiera formular

líneas de acción necesarias para corregir los problemas o las limitaciones. Como resultado, en 1984 la Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía publicó el estudio Bases para un Plan Federal de Turismo, que consistió en un nuevo diagnóstico de la actividad en el país y sentó las bases para su desarrollo. Los objetivos generales postularon al turismo como un factor de desarrollo social y cultural integrado al conjunto de actividades creadoras de conocimiento y como potenciador de la conciencia nacional, considerando la particularidad de establecer su influencia en todo el territorio nacional para contribuir a afianzar territorial y culturalmente la soberanía y a consolidar la identidad de cada región; apuntalar el marco amplio del desarrollo económico nacional dentro del cual el turismo ocupaba un relevante rol; ayudar a preservar y mejorar la calidad del ambiente natural y cultural por su característica exclusiva de actividad cuya oferta básica depende de la calidad de los recursos; mejorar la comunicación cultural entre todos los argentinos; y, a nivel internacional, brindar una imagen clara y auténtica del país.

El diagnóstico incluyó la evaluación crítica y un diagnóstico multisectorial de los aspectos del patrimonio, el equipamiento y los servicios; la demanda, la comercialización y la promoción; los aspectos legales e institucionales, la evaluación multisectorial, y el reconocimiento del comportamiento global del sistema turístico. La evaluación permitió definir los conflictos más relevantes y los valores de mayor potencialidad para su desarrollo, formuló las propuestas que servirían de base para la discusión tendiente a proyectar un Plan Federal de Turismo, a la vez que redefinía las pautas que guiarían las inversiones, los proyectos y los estudios a realizar a corto, mediano y largo plazo. Destacó la preponderancia de los atractivos turísticos naturales concentrándose en las zonas de frontera; la ausencia de un uso turístico homogéneo del territorio, en el que aparecían regiones aisladas y otras de uso focal; los principales centros de interés turístico, la distribución espacial del alojamiento mostrando ciudades y zonas de fuerte concentración y otras con un marcado déficit; la localización y distribución de los accesos a través de los diferentes modos del transporte así como el trazado de sus redes; y por último el análisis del origen, la cantidad y la distribución de la demanda tanto nacional como internacional. De este informe surgió la idea de proponer un sistema federal de corredores turísticos.

Asimismo, a lo largo de toda esta etapa algunos destinos turísticos fortalecieron su crecimiento, así como también surgieron nuevos, la mayoría a partir de atractivos de la naturaleza. Se tendió a una mayor diversificación de

los productos (observación y avistaje, termal, esquí, playa, rural), aunque sin descuidar el turismo urbano, en particular en la ciudad de Buenos Aires. Se incrementó la oferta de alojamiento, el transporte vial mejoró los desplazamientos nacionales y también los internacionales desde y hacia los países limítrofes mediante la construcción de obras de integración, mientras que el transporte aéreo hizo lo propio abriendo nuevas rutas internacionales.

El crecimiento de la demanda interna fue importante y comprendió a menos del 50% del total de la población. La clase media amplió su participación en el mercado y comenzó a realizar viajes internacionales acentuando el turismo emisor -en particular a partir de los Inclusive Tour Charter-, aunque con oscilaciones derivadas de los vaivenes de la economía del país. Asimismo se acentuaron los viajes de los jóvenes solos y separados de su familia creando, de ese modo, un nuevo mercado.

Etapas de la política del desarrollo del turismo basada en macroproductos

En 1991, bajo nuevos signos políticos, el gobierno propuso las estrategias de la política turística nacional que denominó Turismo, motor de una Argentina en crecimiento. Incluyó entre los objetivos a los económicos (mayor aporte de divisas a la balanza de pagos, mejor distribución geográfica y temporal de ingresos, más empleos y mejor remunerados, más y mejores servicios y un desarrollo del sector más competitivo); los ambientales (lograr un desarrollo sustentable sin exceder la capacidad de soporte de atractivos, incorporar nuevas áreas naturales protegidas, crear conciencia sobre el valor del patrimonio y la necesidad de preservarlo), y los sociales (que un mayor número de nacionales pueda viajar por el país y tender a mejorar su calidad de vida, en particular de las zonas marginales). Uno de los ejes importantes de la política fue el plan de competitividad que buscaba la promoción del sector en las empresas de turismo; los atractivos de turismo; los recursos humanos, tecnológicos y financieros; las condiciones de la demanda; la comercialización; la cooperación y las alianzas internacionales.

En 1998 la Secretaría de Turismo convocó a la consultora española THR, a partir de que el país tendió a abandonar los históricos criterios de planificación y tratamiento territorial para el desarrollo del turismo. Se produjo entonces una total ruptura hacia un pretendido nuevo modelo basado en la noción de macroproductos turísticos, y creó el concepto Argentina, el país de los seis continentes. Bajo esa premisa se desarrolló un plan de marketing.

El gobierno concibió que mediante una estrategia sencilla y coherente de conceptualización que implicaba la enorme diversidad del país, desde sus atractivos naturales hasta la cultura, debía organizarse en seis macro productos, o continentes, cada uno en correspondencia con un espacio físico determinado en el que se conjugaban grados diversos de intensidad, naturaleza y cultura. Los macroproductos fueron: La selva de las aguas grandes (gran parte de la región litoral); Donde América habla con el cielo (región NOA y parte de Cuyo); Mi Buenos Aires querido; La Pampa, el país del gaucho (Ilanuras pampeanas); Pingüinos, ballenas, elefantes y lobos de mar (Patagonia atlántica y Malvinas), y por último, Bosques, lagos y glaciares (Patagonia andina). A partir de estos últimos fueron definidos los ejes de recorridos estructurados a través de las rutas viales troncales que facilitaban y brindaban conectividad entre los más importantes atractivos, aunque algunos quedaban estructurados 'fuera de ruta', es decir que se encontraban alejados de los ejes de comunicación más importantes.

En esa década se evidenció además el cambio hacia un modelo de municipio más activo respecto del desarrollo, lo que conllevó a sumar nuevos destinos turísticos y a la apertura de nuevas zonas económicas de la mano de ese sector. Por otra parte, en 1999 mediante la Ley 25.198, se declaró al turismo actividad socioeconómica de interés nacional; el Estado promovería el fomento, el desarrollo, la investigación, la promoción, la difusión, la preservación y el control de la actividad en todo el territorio del país, y se otorgarían beneficios impositivos, tributarios y crediticios similares a los de la actividad industrial. En la oferta, se incrementó y diversificó el alojamiento, se logró una mejor distribución entre las distintas regiones turísticas del país y se incorporaron algunas marcas internacionales. En el transporte aéreo, la política de flexibilización de carácter temporario permitió una mayor competencia en las rutas nacionales con el ingreso de nuevas empresas o el incremento de rutas por parte de las existentes. Del mismo modo, en las rutas internacionales comenzaron a operar en el país empresas que brindaron conectividad a nuevos destinos turísticos (Sudáfrica, Malasia, Canadá, Costa Rica, Panamá, entre otros); se amplió la participación de los vuelos chárter, y se mejoraron algunos aeropuertos. También ciertos trazados de la red vial troncal hacia importantes destinos turísticos mejoraron su calidad a partir del sistema de concesión privado, y creció el arribo de cruceros internacionales en particular a los puertos de Buenos Aires y Ushuaia.

En la demanda, la política imperante postergó las iniciativas del turismo so-

cial, benefició el turismo comercial, y la reforma monetaria incrementó el turismo emisor en detrimento del receptor que, a pesar de ello tuvo un leve crecimiento, en particular desde los países limítrofes. Millones de argentinos de clase media pudieron viajar a otros países, situación que perjudicó la cuenta viajes de la balanza de pagos.

Etapas de la política del desarrollo estratégico y sustentable del turismo

En 2003 la política nacional vuelve a cambiar. En 2005 se promulgó la Ley de Turismo n.º 25.997, que reconoce al turismo como actividad socioeconómica estratégica y esencial para el desarrollo del país (art. 1), y como una actividad prioritaria dentro de las políticas del Estado.

Ese mismo año, el gobierno instrumentó la metodología de la planificación participativa y abierta, y puso en marcha el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016 (PFETS) del Ministerio de Turismo (MINTUR), y posteriores actualizaciones con visión 2025. El Plan, que a diferencia de todos los anteriores fue realizado íntegramente con equipos de profesionales argentinos, resaltó que el gobierno concibe al turismo como uno de los caminos centrales hacia la construcción de un modelo de país, y permitió comenzar con la tarea de concertar y diseñar una política de Estado capaz de encauzar y articular los factores dispersos y distorsionados. Reconoce que la política turística se subordina fundamentalmente a los ejes rectores de la política económica y de ordenamiento territorial. Su objetivo es constituirse en un proceso orientador y articulador de actuaciones que, en forma sinérgica, reafirme voluntades, optimice recursos y encamine los esfuerzos hacia un modelo concertado de desarrollo turístico sustentable. Sus principales ejes son la gestión planificada, el desarrollo con inclusión social, la conservación del patrimonio y la calidad para la competitividad. Recalca que, salvo algunos esfuerzos provinciales, el ordenamiento espacial y estructural ha sido de escaso alcance; y que la evolución del turismo es absolutamente dependiente de la base territorial y de los sistemas económicos sobre los cuales se apoya. Por lo tanto, la política turística está subordinada funcionalmente a los ejes de la política económica y de ordenamiento territorial, y apuesta a la consolidación del desarrollo equilibrado del espacio turístico nacional y a la implementación de un sistema de incentivos y estímulos para el desarrollo turístico regional. Entre las premisas del Plan se encuentran la consolidación institucional del turismo y la continuidad de las políticas implementadas; el fortalecimiento de las articulaciones regionales; la definición de la marca

país; la conservación del patrimonio y mejora de la calidad de los destinos, el desarrollo equilibrado del espacio turístico regional (descentralización de atractivos, productos y destinos), y el mencionado sistema de incentivos y estímulos para el desarrollo del turismo regional-local (planificación de inversión, fortalecimiento de empresas).

Desde este contexto, se establecieron y planificaron áreas prioritarias para el desarrollo. Se trata de espacios geográficos o de agrupación de intereses sobre los que interviene con un proceso de planificación para promover la evolución turística y mejorar las condiciones de competitividad con el fin de propender al desarrollo económico con inclusión social y conservar el patrimonio turístico nacional. Pretende además impulsar productos en zonas donde el turismo es aún incipiente para un desarrollo más equilibrado de la oferta nacional. Algunas provincias, incluyendo aquellas que no tenían tradición en el sector del turismo, instrumentaron políticas para su desarrollo, al igual que numerosos municipios.

El PFETS, que se amplía en el capítulo 2, incluye el desarrollo de un Mapa Federal de Oportunidades que tiene entre las ideas fuerza el apoyo federal a las articulaciones regionales para la planificación y la gestión integrada y un desarrollo equilibrado del espacio turístico nacional. Se definieron así las seis regiones turísticas históricas, aunque incluyen modificaciones en su constitución (Noroeste, Noreste, Cuyo, Patagonia, Centro y Bonaerense); los corredores turísticos actuales y potenciales, y se incorporaron los circuitos marítimos, las áreas de uso turístico actuales y aquellas de vocación turística -potenciales-; las travesías, entendidas como los caminos necesarios de vinculación entre los diferentes elementos del espacio turístico -actuales y potenciales-, y los circuitos turísticos transfronterizos. También reconoce los anteriores macroprodutos, los productos y las puertas actuales y potenciales de acceso al país.

Por lo tanto, para el gobierno ese mapa es producto de la superposición de una serie de capas temáticas correspondientes a cada uno de los componentes del espacio turístico nacional.

El plan anterior fue acompañado, como parte del proceso de planificación estratégica, por el Plan de Marketing Interno (2014/16); con el cual incorpora la expectativa de implementar la Cuenta Satélite de Turismo (2003), el Sistema de Estrategia de Gestión de Calidad Turística (como parte del Plan Federal) y la Carta de Compromiso con el ciudadano (2005).

En la oferta se diversificó y amplió la matriz de productos turísticos del país

(esquí, sol y playa, pesca, rural, termal, paleontológico, ecoturismo, golf, polo, tango, étnico, urbano, enológico, congresos y convenciones, salud, religioso, aventura, entre otros). La hotelería continuó incrementándose tanto en los principales destinos como en los de desarrollo reciente. El transporte aéreo interno se concentró en unas pocas empresas y mantuvo un plan de vuelo troncal marcadamente centralizado en la Ciudad de Buenos Aires, mientras que el transporte internacional continuó bajo los límites de predeterminación de empresas, frecuencias y asientos, situación que resulta poco beneficiosa para el turismo. El transporte vial no tuvo grandes cambios, y la actividad de cruceros continuó creciendo aunque de forma moderada.

En la demanda, el turismo interno tendió a incrementarse mientras que el turismo emisor se estabilizó. A lo largo de esta etapa, el turismo receptivo internacional osciló entre algunos años de crecimiento y otros de estancamiento e incluso decrecimiento, en particular debido a la coyuntura monetaria, manteniendo el mayor porcentaje de arribos proveniente desde los países vecinos (entre un 60 y un 70% del mercado), aunque presentó un leve incremento del mercado europeo, estadounidense y del resto de los países de América Latina.

Cuadro 1. Etapas de desarrollo del turismo en Argentina como política de Estado

ETAPAS DE AVANCES	MODELOS Y POLÍTICA	AGENTES INVOLUCRADOS	ÁMBITO TERRITORIAL DE IMPLANTACIÓN
Desde 1946	Turismo como imperativo social. Primeros avances de la institucionalización del sector. Primera ley nacional de turismo.	Gobierno Sindicatos Empresas	Sin definición. Origen de nuevos centros turísticos. Crecimiento de centros turísticos existentes.
Desde 1965	Turismo como imperativo de desarrollo. Primeros estudios y documentos de planificación integrada del turismo. Ausencia del accionar social para el turismo.	Gobierno Organismos internacionales BID Empresas	Regionalización del desarrollo del turismo. Diversificación del tratamiento territorial.
Desde 1989	Turismo como imperativo de desarrollo. Modelo de desarrollo basado en macroproductos. Ausencia del accionar social para el turismo.	Gobierno Consultores internacionales Empresas	Macroproductos turísticos.
Desde 2003	Turismo como imperativo de desarrollo estratégico y sustentable. Nueva ley nacional de turismo. Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable.	Gobierno Diversos organismos nacionales y mecanismos de participación, acompañamiento del sector privado, y mixtos.	Mapa Federal de Oportunidades. Articulación regional y amplia definición territorial.

Organización institucional

En lo que respecta a la organización institucional necesaria para garantizar la continuidad del desarrollo del turismo al margen del gobierno que se encuentre en ejercicio, además de los organismos públicos de escala nacional –actualmente el MINTUR-, en el que, según la Ley Nacional de Turismo, recae la responsabilidad de implementar la política nacional–, los de escala provincial (su rango varía dependiendo de cada provincia) y los municipales –que en la última etapa fortalecieron su responsabilidad sectorial– existen otros organismos y mecanismos de acompañamiento y promoción del sector.

En el marco de la ley se creó el Comité Interministerial de Facilitación Turística, cuyo rol es coordinar las funciones de organismos de distintas competencias; el Programa Nacional de Inversiones Turísticas, en el que se incluyen los de interés para ser financiados por el Estado nacional, así como el Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR), como organismo responsable de la promoción internacional del país.

Con el propósito de atender una gestión federal integrada existe, con carácter consultivo, el Consejo Federal de Turismo (CFT), constituido formalmente en 1982, en el que se tratan, acuerdan e impulsan las prácticas federales del turismo. Su tarea es examinar y pronunciarse sobre cuestiones referentes a la organización, coordinación, planificación, promoción, legislación y estrategias de las actividades turísticas de carácter federal. Es representativo del sector oficial y funciona en la órbita del Poder Ejecutivo Nacional. Está integrado por los representantes de las provincias, la Ciudad de Buenos Aires y el Organismo Nacional de Turismo. La Ley Nacional de Turismo recrea ese Consejo, al que por su carácter federal interpreta como un ámbito óptimo de consulta y concertación de las acciones relacionadas con el sector.

Por otra parte, existen los entes regionales de turismo integrados por los organismos oficiales de cada una de las 6 regiones turísticas, que permiten un trabajo mancomunado y buscan una integración turística a escala regional (aunque en algunas regiones son meramente figurativos).

Tanto en el orden provincial como municipal se crearon numerosos entes mixtos de promoción y desarrollo de carácter público-privado. Existen también numerosas agrupaciones empresariales (cámaras, federaciones, asociaciones, otras) que nuclea a los sectores involucrados (empresas de turismo, alojamiento y gastronomía; tiempo compartido, transporte aéreo, transporte por ómnibus, eventos, entre otras). Finalmente, en el ámbito legis-

lativo, el Congreso de la Nación posee una Comisión especializada en turismo.

Algunas conclusiones

En Argentina, el desarrollo del turismo no fue ajeno a los vaivenes de la política y de la economía del país. De un turismo destinado a las clases acomodadas que disfrutaban de prolongadas vacaciones, derivó otro de carácter más masivo e inclusivo y de permanencias más limitadas.

Los primeros hitos de su desarrollo se encuentran en la valoración de los recursos naturales (litoral marítimo, aguas termales y áreas protegidas), que dieron origen a los primeros centros turísticos e inversiones, y también al proceso de ocupación, apropiación y puesta en valor de la tierra, en particular del frente marítimo. Debido a la incipiente demanda, surgieron los primeros centros turísticos, siendo Mar del Plata el primero planificado del país. La creación de la Comisión Nacional de Turismo conllevó a institucionalizar el sector. El avance de las infraestructuras y de los servicios de transporte contribuyó a impulsar su desarrollo, a la vez que modificó la forma del ejercicio del turismo.

Desde la etapa de la política del turismo como imperativo social, el sector comenzó a perfilarse como política del Estado, sentó las bases para el turismo masivo, encontrando su punto de partida en la promoción del turismo social, hecho que pudo concretarse a partir de la interacción entre el Estado, los sindicatos y los empresarios. El gobierno propuso el ejercicio del turismo como un derecho laboral y social y, además, como un deber para conocer la patria y crear conciencia ciudadana y nacional. Fue la etapa en la que se asignó una importancia social y no económica al turismo para el desarrollo nacional, se originaron nuevos destinos, se afianzó el turismo residencial y originó el turismo itinerante.

A pesar de que en la etapa de desarrollo y planificación integrada del turismo se promulgaron normas importantes para su avance y organización (fue, sin duda, la que llevó adelante las mayores y más diversas propuestas de lineamientos de planificación que), la mayoría no se instrumentó. No obstante, algunos destinos turísticos se fortalecieron y surgieron nuevos, muchos aprovechando los atractivos naturales y tendiendo a una mayor diversificación de productos. La demanda interna creció debido, en particular, a la incorporación de la clase media al mercado.

La etapa de la política de desarrollo del turismo basada en macro-productos se sostuvo en las estrategias con enfoque integral, teniendo en cuenta

los objetivos económicos, ambientales y sociales, considerando además la competitividad del sector. Así mismo, se inició cierta descentralización horizontal para su desarrollo asignando un mayor compromiso a escala municipal, lo cual abrió nuevas zonas económicas a partir del turismo. La oferta continuó incrementándose al igual que la demanda, aunque se benefició el turismo emisor.

La etapa de desarrollo estratégico y sustentable del turismo lo reconoce como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país, prioritaria entre las políticas del Estado. Sin embargo, continúa siendo un sector secundario dentro de la matriz productiva nacional. Se rescatan de esta etapa los criterios de planificación integral con acento en la gestión planificada, el desarrollo con inclusión social, la conservación del patrimonio, la calidad para la competitividad, y el desarrollo equilibrado del espacio turístico regional; así como el establecimiento de áreas prioritarias para el desarrollo.

En la oferta, se diversificó y amplió la matriz de productos turísticos y se incrementó la empresarial; la demanda interna tuvo un importante incremento en tanto que el turismo receptivo internacional osciló entre años de crecimiento, estancamiento y decrecimiento.

De esta forma, a través de las décadas fueron numerosos y diversos los objetivos y criterios tendientes a la planificación del turismo, algunos sostenidos en el análisis de la oferta y de la demanda, otros en la búsqueda de la regionalización, de los polos de desarrollo, en la política de corte más o menos Estado-céntrico, entre otros. No faltaron estudios referidos a la definición de un ordenamiento y una articulación territorial del turismo.

La regulación, a partir de aprobar leyes fundamentales, y la organización institucional del turismo, tanto de los organismos públicos de diferentes escalas territoriales como privados y mixtos, fueron aportes valiosos para el desarrollo. Ello condujo a que desde el inicio del siglo XXI el gobierno nacional considere que el turismo demuestra ser uno de los sectores más dinámicos de la economía Argentina, ya que es valioso en la generación de empleos y en su contribución para lograr una mejor redistribución del ingreso nacional, constituyéndose en un sector estratégico para el crecimiento nacional. Este derrotero permitió que el turismo, a pesar de mantener su rol de sector secundario, oscile entre el cuarto y quinto lugar en los ingresos económicos comparado con los grandes rubros de exportación de bienes y servicios, represente entre el 7 y el 8 % de los puestos de trabajo totales, incluyendo los empleos directos e inducidos, y fluctúe entre el primer y el segundo lugar

del turismo receptivo entre los países de América del Sur. Como un todo, se desprende que el proceso de desarrollo del turismo ha sido, de algún modo, acumulativo de los aportes de cada una de las etapas y transitó importantes transformaciones, a pesar de que es posible dudar si realmente se consideró con continuidad un prototipo de modelo integral para encaminarlo. En el turismo es tan importante como necesario tener en cuenta tanto los antecedentes como las transformaciones, ya que permiten valorar los lineamientos e instrumentos disponibles debido a la experiencia acumulada, que pueden permitir mejorar y seguir construyendo el desarrollo hacia adelante, evitando innecesarias y costosas repeticiones en su definición. Por último, de ningún modo, la política para el desarrollo del turismo debe descuidar el contexto de la política general del país.

Bibliografía y fuentes consultadas

Barletta, R. (1992) *Orígenes del hombre, de la sociedad y de la cultura*. Editorial Plus Ultra, Buenos Aires.

Bertoncello, R. (1992) Configuración socio-espacial de los balnearios del Partido de la Costa, provincia de Buenos Aires, en *Cuadernos de Territorio 5*, Instituto de Geografía, FFyL, UBA, Buenos Aires.

Bolín, L. (1965) La industria del turismo en la Nación Argentina (Informe del técnico designado por las Naciones Unidas), Buenos Aires.

Consejo Federal de Inversiones-Latinoconsult Argentina S. A. (1970) Plan de Desarrollo Turístico para la provincia de Neuquén.

Dirección de Parques Nacionales (1938) Memoria de la Dirección de Parques Nacionales, Buenos Aires.

Fernández Balzano (1973) *El turismo en la República Argentina*, Estudio Argentino de Relaciones Públicas, Buenos Aires.

Kralich, S. (1986) Dinámica de la población Argentina. Desplazamientos temporarios por motivos no laborales, CONICET, Buenos Aires.

Ley Nacional de Turismo N.º 25.997/04.

Mantobani, J. (1997) —Notas sobre el problema de la creación de los primeros balnearios argentinos a fines del siglo XIX en *Scripta Nova* n.º 11 Universidad de Barcelona [en línea: <<http://ub.es/geocrit/sn-11.htm>>].

Ministerio de Bienestar Social, Subsecretaría de Turismo (1970) Disposiciones legales vigentes que rigen las actividades turísticas, Buenos Aires.

Ministerio de Turismo de la Nación (2016) Plan federal estratégico de turismo sustentable, turismo 2025, Buenos Aires.

Ministerio de Turismo de la Nación (2016) Plan de marketing del turismo interno 2014-2016, Buenos Aires.

Rapoport, M. (2003) *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, 5ª ed, Editorial Macchi, Buenos Aires.

Secretaría de Estado de Deportes y Turismo. Subsecretaría de Turismo (1977). Documento de trabajo, Buenos Aires.

Secretaría de Turismo de la Nación (1992) Argentina, oportunidad para inversores y negocios en turismo, Buenos Aires.

Secretaría de Turismo de la Nación (1995) Turismo Motor de una Argentina en Crecimiento. Cuatro años de política Turística en la Argentina 1990-1994, Buenos Aires.

Secretaría de Turismo de la Nación, (2005) *Guía de oportunidades de inversión en el sector turismo*, Buenos Aires.

Sileo, S. (2014) *Geografía, espacio y turismo*, Centro Cultural de la Cooperación/Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

Wallingre, N. (2007) *Historia del turismo argentino*, Ediciones Turísticas, Buenos Aires.

CAPÍTULO 2

DINÁMICA DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL TURISMO EN ARGENTINA

Período 2003-2015

Diego Braun
Germán Bakker

Introducción

La planificación del turismo argentino experimentó durante 12 años una etapa de continuidad sin precedentes, que a partir de una decisión estratégica sustentada en nuevo marco normativo, logró trascender más allá de una herramienta técnica para convertirse en una plataforma de sustentación de la gestión política.

La articulación con los actores del sector, la construcción de consensos a través de procesos participativos y la definición de una visión de largo plazo se organizaron en el marco del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS). Un plan que organizó las acciones para conseguir que el turismo logre mayor institucionalidad, sea considerado una actividad económica de jerarquía y un derecho que busca alcanzar a la mayor cantidad de ciudadanos. Desde sus inicios, el plan tuvo el propósito de orientar la gestión de organismos públicos e instituciones privadas y académicas que participan del desarrollo turístico, convirtiéndolos en protagonistas y socios de la gestión del Estado. Su continuidad a través de las sucesivas actualizaciones permitió ajustar la planificación a los nuevos escenarios, adecuando sus objetivos y renovando el compromiso con los actores del sector. Los resultados de esta planificación sostenida marcan su trascendencia como elemento estructurador y organizador sectorial. El desafío que se presenta a futuro es el de sostener la estructura de cooperación y el trabajo en red que, como componente intangible de la planificación, resultan indispensables para lograr que los procesos de gestión perduren más allá de los recambios institucionales.

Modelo de desarrollo turístico con inclusión social

El gobierno nacional que asumió el mandato constitucional el 25 de mayo de 2003 lo hizo con la visible convicción de recuperar la política como he-

herramienta transformadora de la realidad, abandonando la idea de un Estado mínimo y contemplativo de las leyes del mercado. Se enfatizó en esta nueva etapa en el rol de un Estado que se proponía interpretar, planificar y actuar decididamente para cambiar la realidad, a partir de un modelo nacional que se centraba en el trabajo, la producción y la inclusión social. De a poco, la política y la planificación se ponen en valor y se recuperan como herramientas de transformación social.

El turismo, lejos de estar ajeno a este proceso transformador -como sucedió en décadas anteriores-, pasó a tener un rol importante en la política de gobierno, entre las actividades que “[...] contribuirán a perfilar un país productivo [...]”, “[...] generando trabajo genuino [...]”⁽¹⁸⁾, tal como lo definiera el entonces presidente electo en su discurso de asunción. Una nueva visión de país equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo dio origen a la implementación de un modelo de desarrollo turístico nacional, asentado sobre valores como: respeto mutuo, participación, identidad, creatividad, solidaridad, arraigo, conciencia nacional, responsabilidad política y compromiso con el país.

Paulatinamente se fue configurando un proceso de desarrollo turístico que tuvo como primer hito fundacional el denominado Taller de Pilar⁽¹⁹⁾ realizado en agosto de 2004, en el que el sector en su conjunto inició un proceso de construcción colectiva que sentó las bases para el proceso de planificación y gestión que se desarrolló e implementó durante la siguiente década en la Argentina. Un proceso que cambió la forma misma de planificar, abordándose como una tarea de todos y no sólo de los planificadores; incorporando las diferentes visiones, realidades y creencias, y las múltiples percepciones y problemáticas de los destinos de todo el territorio nacional.

Así, el plan se fue estructurando a partir de un trabajo participativo y federal liderado por el gobierno nacional, en el que se establecieron como ejes rectores de la política turística el desarrollo económico con inclusión social y la

(18) Extracto del discurso de asunción del presidente Néstor Carlos Kirchner de fecha 25 de mayo de 2003.

(19) El Taller de Pilar fue convocado por la entonces Secretaría de Turismo de la Nación (hoy Ministerio de Turismo), en el que participaron referentes de los organismos de turismo de las 24 jurisdicciones del país y se acordó iniciar el proceso de planificación que dio origen al Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable.

conservación del patrimonio turístico nacional, abrazando una concepción de desarrollo sustentable que pone en el centro de la escena a las personas, al desarrollo de las comunidades receptoras y a la mejora de la calidad de vida de los residentes.

Esta tarea encarnó en el PFETS, materializado al cabo de una serie de talleres federales en los que participaron más de 500 actores del sector público, privado y académico de todo el país. El 22 de junio de 2005 se presentó el plan en el marco de la firma de un Acta Compromiso por parte de los principales actores institucionales del sector.

El PFETS fue concebido sobre la base de cuatro premisas fundamentales que con el tiempo y luego de sus dos actualizaciones posteriores (2011 y 2014) se fueron consolidando como pilares de sustentación, no sólo del plan en sí mismo, sino también como pensamiento colectivo de la red de actores que le dio vida por más de diez años.

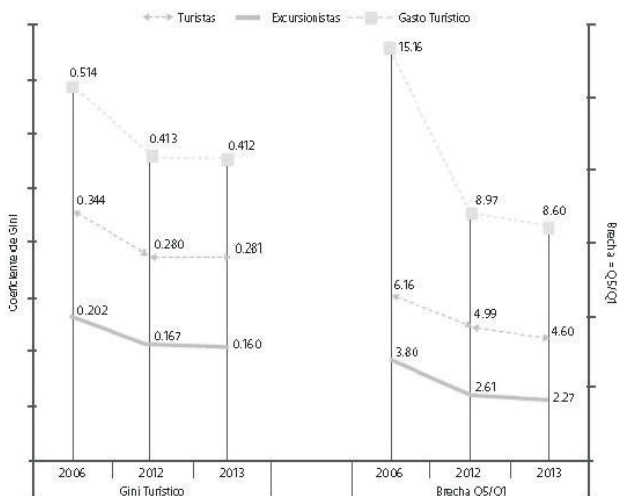
El primero de estos pilares está referido a la consolidación institucional del turismo, y se enfocó en reforzar ese aspecto en un sector en el que sus entidades y organizaciones no estaban empoderadas para materializar el desarrollo turístico que se esperaba para el país. Aparecen entonces entre las principales decisiones la creación del Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR) como responsable de la promoción de Argentina en el exterior; el Programa Nacional de Inversiones Turísticas, que fondea obras de infraestructura turística en todo el país; la formalización del Consejo Federal de Turismo (CFT) como mesa de representación de todas las provincias argentinas para el debate de la política turística en reuniones sistemáticas y periódicas, y la consideración de la Cámara Argentina de Turismo (CAT) como socio estratégico de la política de gobierno. Todas ellas fueron formalizadas en la Ley Nacional de Turismo N.º 25.997 del año 2004 y resultaron ser, según lo previsto en aquel momento, las condiciones fundantes y facilitadoras de la gobernabilidad sectorial imprescindible para la evolución del sector que se materializó durante los años posteriores.

El segundo pilar es recuperar el turismo como un derecho ciudadano, entendiendo que el Estado en todos sus niveles tiene el deber de intervenir para asegurar que la actividad turística esté al alcance de cada uno de los ciudadanos. Esta concepción se opone a un turismo accesible sólo para aquellos sectores sociales con una posición económica más favorable. Por el contrario, se enfatiza la diversidad de alternativas para que con distintas actividades y servicios cada sector social pueda contar con una oferta turística

alcanzable. En efecto, la evolución de dos indicadores de desigualdad en la distribución de ingresos: el Coeficiente de Gini y el de brechas⁽²⁰⁾ –que considera la distancia entre el quintil más rico de la población respecto del menos favorecido–, muestra que el aumento de la población viajera ha tenido un claro sesgo inclusivo, favoreciendo a los sectores menos pudientes.

Cuadro 1. Coeficiente de Gini y brechas entre quintil

Turismo Interno. Evolución de las brechas entre el quintil más favorecido y el menos favorecido y Coeficiente de Gini. Serie anual 2006, 2012 y 2013.



Fuente: Encuesta de Viaje y Turismo a los Hogares.

Fuente: Ministerio de Turismo (2013) Encuesta de Viajes y Turismo a los hogares, Buenos Aires.

(20) Un indicador comúnmente utilizado al momento de analizar la distribución del ingreso (u otras variables) es el Coeficiente de Gini. El cálculo de este coeficiente no sólo toma en consideración los quintiles extremos (como el análisis de brechas), sino a toda la población. Este indicador varía entre 0 (igualdad perfecta) y 1 (desigualdad absoluta). Al examinarse las brechas entre ambos quintiles de ingresos extremos de la población, se observa su tendencia decreciente durante todo el período 2006-2013 tanto para la cantidad de turistas, de excursionistas o para el monto del gasto turístico. Similarmente, el estudio del Coeficiente de Gini registra una evolución análoga, aunque se evidencia cierto estancamiento en 2013 respecto de 2012 (excepto para la cantidad de excursionistas que continuó su tendencia hacia la baja).

El tercer pilar, clave y muy importante para el esquema de desarrollo turístico planteado en el PFETS, se refiere a la consolidación de las condiciones para la competitividad, factor que marcó el rumbo en materia de formación y gestión de la calidad para el mejoramiento de los estándares de prestación de servicio; en la articulación por parte del Estado de las inversiones públicas y privadas; en la distribución de los flujos turísticos a lo largo del año a través del ordenamiento de feriados, que facilitó la reducción de la estacionalidad de gran parte de los destinos, entre otras acciones. Este pilar se pudo consolidar también por medio de una estrategia central para el desarrollo turístico nacional al recuperar Aerolíneas Argentinas⁽²¹⁾ como aerolínea de bandera de gestión estatal a partir del año 2008.

El cuarto pilar: desarrollo equilibrado de espacio turístico nacional, está pensado para desarrollar un país extenso, con destinos turísticos históricos y muy importantes desde su impronta y tamaño de su oferta, pero hasta aquel momento insuficientes para llevar los beneficios del turismo a todas las comunidades y a todas las posibilidades del territorio. Esta visión impulsó el trabajo preponderante con los destinos emergentes y periféricos, encauzando la potencialidad turística de sitios no aprovechados, que al ponerlos en valor resultan estratégicos para la diversificación de la oferta y la redistribución de los flujos de visitantes, y con ellos potenciar los beneficios asociados que favorecen el desarrollo de las economías regionales.

(21) La compañía pasó de tener 26 aviones operativos en 2008 a 71 aeronaves a principios del 2015. Sus frecuencias se incrementaron un 102% en el mismo período, pasando de 24.632 a 49.819 por año cubriendo 1052 destinos en 177 países. Esta mejora implicó un aumento del 80% de los pasajeros transportados hasta alcanzar un total de 9.703.143 en 2014. A su vez, se incorporaron tres corredores federales que cubren rutas circulares que conectan diferentes ciudades de Argentina sin tener que pasar por Buenos Aires.

Figura 1. Modelo de Desarrollo Turístico Nacional 2003-2015

Fuente: Ministerio de Turismo de la Nación (2015) Plan federal estratégico de turismo sustentable, turismo 2025, Buenos Aires.

Objetivos de desarrollo del turismo en Argentina

Con base en un proceso democrático y representativo se dio forma a un diseño estratégico de la política turística, el cual, sustentado sobre un modelo de planificación participativa fue reafirmando su identidad a lo largo de los 12 años que nos convocan para este análisis.

Las raíces primigenias del esquema estratégico que se puso en marcha en 2005 a partir de la presentación del PFETS, y que prevaleció hasta fines del 2015, se encuentran en el artículo 7 de la misma Ley 25.997, en donde se define como: "[...] un plan de carácter estratégico, que orienta las grandes líneas pero deja abiertas muchas de las modalidades de aplicación, pues de esta manera se vuelve inclusivo y garantiza su sustentabilidad en el tiempo." Fue así como por más de una década se fue consolidando un plan sectorial, que pudo construir una visión para la Argentina de: "[...] un país turístico con una fuerte identidad signada por el respeto a su patrimonio natural y cultural, la diversidad de su oferta y la excelencia de sus servicios, donde el turismo se integra como sector productivo a partir de la cooperación entre quienes contribuyen en forma significativa al desarrollo nacional." (PFETS 2025). Luego de un ajuste a la visión original del plan, se llega a esta actual visión compartida del sector turístico, en la que prevalecen los conceptos de sustentabilidad, diversidad y calidad en el marco de una actividad productiva

a la que se le ha reconocido su importancia económica. A su vez, aparece como el elemento transformador la necesaria integración y colaboración de los actores del sector bajo un esquema de cooperación, entendiendo que el verdadero desarrollo turístico sólo se podrá materializar en la medida que exista un compromiso de todos sus protagonistas.

De forma subsidiaria, la misión del plan es la de orientar y afianzar las estrategias y acciones de gestión para un desarrollo federal, equilibrado, sustentable y ético del turismo, generador de capacidad turística competitiva enfocada en experiencias de calidad, satisfactorias para habitantes y turistas.

Una vez más, la sustentabilidad y el desarrollo equilibrado se hacen presentes en este postulado, poniendo el énfasis en la necesidad de fortalecer las capacidades locales de los destinos turísticos para optimizar su oferta de cara al turista, pero sin olvidar que los ciudadanos residentes están siempre en el centro de la escena y son los destinatarios finales de los beneficios de la política turística.

Desde su origen, el PFETS fue concebido como un medio para alcanzar un fin específico, cuyo propósito principal fue lograr un consenso sectorial sobre el rumbo que en conjunto el sector público y privado, en los ámbitos nacional, provincial y local, debían orientar las acciones en pos del desarrollo turístico del país. Esto se refleja con claridad en su objetivo general, que procura fortalecer el proceso orientador y articulador de actuaciones que, en forma sinérgica, reafirme voluntades, optimice recursos y encamine estos esfuerzos hacia un modelo de desarrollo turístico sustentable para Argentina.

En concurrencia, se establecieron 5 objetivos específicos que reafirmaron el camino a seguir, marcando con claridad los límites de lo que se esperaba en materia de desarrollo de esta actividad:

Políticos: sostener un modelo de desarrollo turístico participativo, equilibrado y federal, respetuoso de las organizaciones y entidades públicas, privadas y de las autonomías provinciales.

Ambientales: afianzar el modelo de desarrollo turístico respetuoso del ambiente natural, satisfaciendo las necesidades presentes y resguardando los recursos para las generaciones futuras.

Socioculturales: contribuir a la mejora de la calidad de vida de los habitantes de Argentina; fomentar las experiencias interculturales y garantizar el respeto a la cultura, la identidad y los valores de las comunidades anfitrionas.

De calidad: promover la competitividad a través de la mejora continua hacia

la excelencia, basada en la innovación y actualización de los métodos de gestión y producción y en el compromiso de todos los actores.

Socioeconómicos: estimular la distribución equilibrada y equitativa de los beneficios generados por el turismo, creando oportunidades de desarrollo económico y social para las generaciones actuales y venideras.

Para completar el marco estratégico del plan, como un elemento novedoso de su última actualización, se definió el enfoque estratégico como un rasgo diferenciador que permite que Argentina se distinga de otros destinos turísticos. La presenta como un destino de experiencias memorables fundadas en el carácter y la calidez de su gente, enriquecidas por su diversidad cultural y natural, y sustentadas por la calidad de sus propuestas.

Los objetivos de desarrollo del turismo en Argentina han sido muy explícitos y sobre todo coherentes y perdurables durante un largo período de continuidad política. Este consenso social alcanzado y sostenido resultó ser la base de la gestión turística nacional, que enfocó sus esfuerzos en la construcción conjunta de todos los actores a nivel federal; la búsqueda de la calidad y competitividad de la oferta; la sustentabilidad basada en el respeto a las comunidades y el cuidado del patrimonio natural y cultural; y por sobre todo la revalorización de un sector productivo que requería mayor institucionalidad política y relevancia económica.

De un Estado regulador a otro que genere condiciones de competitividad

La Ley Nacional de Turismo tuvo un impacto trascendente en la posición que el Estado adoptó al definir las políticas sectoriales y especialmente al dirigir los recursos públicos a la satisfacción del bien común (Schiavi, 2011). Su antecesora, la Ley N.º 14.574 otorgaba a la unidad política encargada de diseñar e implementar la política pública de turismo un fuerte rol de fomento, organización y promoción, siendo así el sector privado y las provincias, actores secundarios. El eje fundamental de la nueva etapa del turismo argentino es la colaboración público-privada, a la cual califica de aliada estratégica del Estado. Asimismo, se le otorga un rol esencial a la actividad turística al definir que ésta: “[...] resulta prioritaria dentro de las políticas de Estado” (artículo 1º Ley 25.997), y define tres institutos sobre los que se organiza la política de turismo:

El Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable

El Consejo Federal de Turismo

El Instituto Nacional de Promoción Turística

Estas herramientas que se incorporaron al esquema de gestión pública permitieron que el Estado pase de tener un mero rol de fomento y control a tener competencias que facilitaron la coordinación federal y la articulación con los actores privados para planificar las políticas de turismo de mediano y largo plazo, generando las condiciones de competitividad necesarias para que el sector se desarrolle.

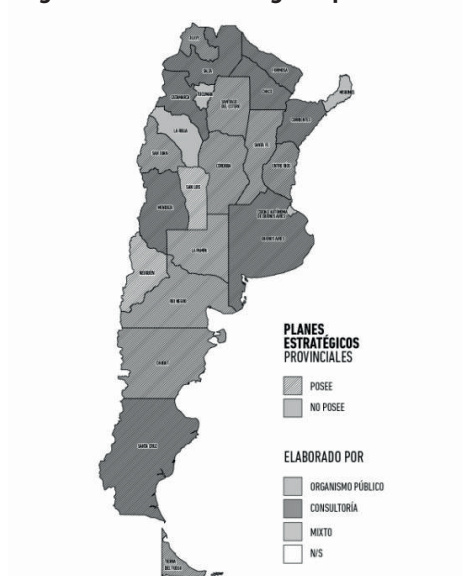
Este cambio de enfoque redundó en una mayor participación de los actores sectoriales, lo cual se ha traducido en la formulación, implementación y redefinición del PFETS, dotando al sector de la plataforma política necesaria para el desarrollo del turismo. La misma estructura organizativa de la entonces Secretaría de Turismo (hoy Ministerio de Turismo) se ajustó para poder acoger los preceptos del Plan Federal y dar curso a sus programas y proyectos. Surgió entonces un área de Gestión de la Calidad que no tenía antecedentes en el organismo, una unidad de enlace con el CFT, una estructura para administrar el Programa Nacional de Inversiones, y una Unidad de Coordinación del PFETS transversal a todas las áreas del Organismo.

Este cambio organizacional permitió apalancar la gestión pública del turismo sobre un plan estratégico que tuvo un importante grado de implementación de las políticas macro a nivel nacional. Por supuesto que algunos de los objetivos propuestos inicialmente alcanzaron niveles incipientes, sobre todo aquellos que requerían de una adecuación de las estructuras de planificación y gestión de los gobiernos provinciales. En este aspecto, el gran desafío de PFETS fue procurar fortalecer las capacidades locales para que cada una de las jurisdicciones del país pudiera desarrollar su plataforma de gestión planificada. A partir de la primera actualización del plan en 2011, la Unidad de Coordinación creó una herramienta de asistencia técnica para el fortalecimiento de la planificación local, que pudo implementarse con éxito en 8 provincias argentinas y que continúa operativa hasta la fecha. Con el propósito de lograr mayor capacidad local y alinear los objetivos provinciales con los nacionales, se promovió la formulación de planes provinciales, tanto de nivel estratégico como operativo.

No obstante, es significativamente notorio el grado de incorporación de la planificación como herramienta de la política turística. A diciembre de 2015,

eran 18 las provincias argentinas que contaban con un plan estratégico de turismo, otras 2 estaban en proceso de actualización de sus instrumentos de planificación y sólo 4 de ellas no poseían plan de turismo.

Figura 2. Planes estratégicos provinciales



Fuente: Ministerio de Turismo de la Nación (2015) Plan federal estratégico de turismo sustentable, turismo 2025, Buenos Aires.

Es evidente la evolución en esta materia, dado que antes de 2005 y previo a la formulación del PFETS, sólo la provincia de Córdoba contaba con un plan de desarrollo turístico publicado en el mismo 2005. El resto de los planes se formularon con posterioridad al PFETS. Sin dudas, su influencia ha sido de gran impacto a nivel nacional, logrando instalar a la planificación estratégica como herramienta ineludible de la gestión turística federal.

Por su parte, el CFT tiene un rol participativo trascendental en la estructura de planificación de las políticas públicas de turismo a nivel federal. En forma periódica, aproximadamente cada dos meses, se convoca a una asamblea general, donde los representantes de los organismos de Turismo de las 23 provincias del país, más las Ciudad Autónoma de Buenos Aires se reúnen para discutir los

temas centrales del turismo argentino. El sector privado tiene representación en esta mesa federal a través de la CAT, e incluso Aerolíneas Argentinas, como empresa de bandera tiene su espacio en este consejo. También lo integra el sector académico, que posee un representante por las instituciones de carácter público y otro por las universidades e institutos privados.

Desde su formalización en 2004, el CFT ha capitalizado el ejercicio democrático y participativo del sector turístico, fortaleciendo el entramado federal que da sustento a la definición de las políticas públicas. Lejos de tener un rol consultivo, como sí lo tenía la antigua comisión asesora de la anterior Ley 14.574, el CFT ha tenido un rol muy activo en la promoción y el desarrollo del turismo nacional.

La concepción federal de desarrollo turístico que se encarna en ese Consejo se organizó, a partir de las comisiones regionales que participaron de la formulación original del PFETS, en 6 regiones turísticas que representan cierto grado de integración territorial. Más allá de algunas modificaciones en la estructura de las regiones, estas se han sostenido y prevalecido por más de una década; y es de esperar que esto no cambie en el marco de la políticas públicas de turismo. La organización de las regiones es la siguiente:

Región Norte: Jujuy, Salta, Tucumán, La Rioja, Catamarca y Santiago del Estero.

Región Buenos Aires: Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Región Patagónica: La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Región Centro: Córdoba.

Región Litoral: Formosa, Chaco, Santa Fe, Misiones, Corrientes y Entre Ríos.

Región Cuyo: San Juan, San Luis y Mendoza.

La regionalización turística ha implicado que las provincias se organicen en el marco de los llamados Entes Regionales. En el caso de Norte, Cuyo, Litoral y Patagonia han formalizado sus órganos de gestión con diferente grado de evolución en términos administrativos y de gestión. El caso paradigmático es el de la Patagonia, que mantiene una larga tradición como región turística y que administra y gestiona instrumentos de desarrollo y promoción en términos regionales, hecho que potencia el desarrollo de las provincias miembro, a partir de un esquema de cooperación y corresponsabilidad.

Finalmente, el INPROTUR representa el instrumento innovador dentro del es-

quema público de gestión que se introduce a partir de la nueva plataforma institucional. Por primera vez, el sector privado es incluido en el órgano decisor de la promoción turística internacional, dando respuesta a una demanda del empresariado que reclamaba una agencia especializada para desplegar una estrategia de marketing con el objetivo de captar el turismo receptivo. El Instituto posee una estructura jurídica novedosa dentro de los estándares del Estado nacional. Se trata de un ente de derecho público no estatal conducido por un cuerpo colegiado constituido como Directorio, presidido por el Ministro de Turismo de la Nación e integrado por 5 vocales designados por el mismo ministerio, 5 vocales designados por la CAT y 3 vocales designados por el CFT. Su naturaleza jurídica integra a representantes de la función pública y de las cámaras empresariales con alcance federal, con el objeto de desarrollar y ejecutar planes, programas y estrategias de promoción del turismo receptivo internacional y de los productos directamente relacionados con él, así como de la imagen turística del país en el exterior, tal como lo establece el artículo 14 de la Ley 25.997.

Los resultados de una gestión planificada

La relevancia de la estrategia desplegada por el Estado en materia de inversiones para el fortalecimiento de la actividad ha sido fruto de un conjunto de herramientas destinadas a impulsar y direccionar las inversiones en pos de un desarrollo turístico sustentable, entre ellas el Programa Nacional de Inversiones Turísticas, Incubar Turismo, Programa de Fortalecimiento y Estímulo a Destinos Turísticos Emergentes y Programa de Mejora de la Competitividad en el Sector Turístico. Se materializó un total de 256 obras, realizadas en las 23 provincias, en 180 municipios y en 14 Parques Nacionales, financiadas en un 70% por el Ministerio de Turismo con una inversión de 51.000.000 millones de pesos, sumado a los 25.000.000 millones de dólares también aportados para el desarrollo de corredores turísticos con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, que acompañó con 80.000.000 millones de dólares.

Por su parte, la implementación de un Programa de Protección al Turista a partir de nuevas normas y reglamentaciones, así como la aprobación de las leyes de turismo estudiantil, de tiempo compartido, de cruceros, y mecanismos para la conciliación de controversias entre agencias de viaje y turistas, han mejorado significativamente la seguridad turística.

El diseño e implementación del Sistema Argentino de Calidad Turística, que

brinda asistencia y asesoramiento a los prestadores, ha contribuido a mejorar la oferta de calidad en todos los servicios turísticos para que las experiencias de los visitantes sean memorables. Este sistema es exportado hoy a otros países de América y tomado como modelo. Un modelo que ha fijado como desafío trabajar por la calidad integral, pues se busca calidad en el destino, en los servicios, en los productos y en las personas. Más de 2000 empresas distinguidas y 60.000 capacitados dan cuenta de uno de los más importantes objetivos la política turística nacional.

Una de las estrategias trabajadas con la Administración de Parques Nacionales (APN), (que entre 2003 y 2015 estuvo bajo la órbita del Ministerio de Turismo), ha sido la gestión de áreas protegidas y la protección del patrimonio con fines turísticos. Esto ha requerido de un acompañamiento por parte de organismos públicos y actores del sector privado para potenciar la relación entre el turismo y la conservación, lo cual aumentó la concurrencia a las áreas protegidas y se tradujo directamente en mayor actividad económica local, en la medida en que se logran generar consumos y se crea empleo, dando lugar a emprendimientos interrelacionados. La cantidad de visitantes al Sistema de Áreas Protegidas (SAP) obtuvo un incremento del 96% en el período comprendido entre el año 2003 al 2014, cruzando así el límite de los 3,6 millones de visitantes para el año 2014.

Argentina ha sido pionera en materia de implementación de políticas que considera al turismo sustentable como eje para la gestión del patrimonio natural y cultural. El resguardo del recurso y el respeto a las poblaciones y culturas locales se han apoyado en la incorporación de criterios de inclusión social en las áreas protegidas y en el aumento de inversiones en infraestructura y servicios de atención. Esto posibilitó un incremento del 55% en la cantidad de prestadores habilitados en dichas áreas.

También, de la mano del programa Turismo, Patrimonio y Escuela, se trabajó con más de 3000 estudiantes de nivel primario en la sensibilización respecto de los sitios declarados patrimonio mundial por UNESCO, que a su vez son atractivos turísticos altamente demandados. Este programa pone énfasis en el cuidado, el respeto y la conservación del sitio y en la importancia del turismo como factor de conservación y desarrollo.

Por otra parte, se han generado políticas de inclusión con el objetivo eliminar las barreras que impiden el goce y uso del turismo. Más de 140 organizaciones públicas y privadas fueron distinguidas por el Sistema Argentino de Calidad Turística, por haber cumplimentado la implementación de las direc-

trices de accesibilidad y mejorar las condiciones edilicias y los servicios que pudieran representar limitaciones arquitectónicas y comunicativas.

En materia de Turismo Social se ha fortalecido el acceso a estadías en los complejos turísticos de Embalse y Chapadmalal, de acuerdo con la Ley Nacional de Turismo en sus artículos 38, 39 y 40, en los que se promueve la prestación de servicios turísticos accesibles a la población de menores recursos. En ese sentido, y aplicando el Programa de Turismo Federal, se subvencionaron más de 10,4 millones de estadías turísticas entre los años 2003 y 2014. Esto significa un promedio anual de 870.000 estadías que benefician a aproximadamente 250.000 personas por año, a las que el Estado Nacional les ha facilitado el disfrute de sus vacaciones.

Por su parte, los indicadores cuantitativos más relevantes que reflejan la dinámica del sector turístico dan cuenta de un balance positivo durante el período analizado, aunque fue perdiendo cierto impulso en sus últimos años, como consecuencia de un contexto internacional complejo. Sin dudas, haber planteado un rumbo político con base en una plataforma planificada y consensuada con los actores del sector fue la clave central para el logro de los siguientes resultados.

El movimiento del turismo interno en los diferentes destinos del país experimentó un crecimiento del 64% entre 2003 y 2014. A su vez, los arribos de turistas extranjeros a la Argentina crecieron un 98% en ese mismo lapso, mientras que los ingresos económicos generados lo hicieron en mayor medida: un 130%. También los viajeros hospedados en los establecimientos hoteleros del país se incrementaron un 22% entre 2005 y 2014, misma proporción en la que aumentaron las pernoctaciones.

Estos indicadores dan cuenta de la dinámica turística del país tanto para el turismo de los no residentes como de los argentinos en todo el territorio nacional. En concordancia, la demanda interior de bienes y servicios generada por el turismo interno más el receptivo alcanzó los 137.890 millones de pesos durante el año 2014, cifra equivalente al 3,1% del PIB argentino.

En el plano del turismo receptivo, en 2014 Argentina recibió 5,9 millones de turistas extranjeros, un 13% más respecto al año anterior, obteniendo así un nuevo máximo histórico. En cuanto a los ingresos económicos por turismo receptivo, alcanzaron los 5.143 millones de dólares, una expansión del 7% con respecto a 2013.

En el plano del turismo interno, la persistencia del crecimiento del PIB argentino en los últimos años permitió un aumento sensible de la población

nacional que pudo acceder al turismo. La proporción de la población que realizó al menos un viaje turístico en el año aumentó en 12 puntos porcentuales entre 2006 y 2013. A su vez, las políticas públicas destinadas a la mejora en la distribución del ingreso permitieron que se redujesen las brechas de desigualdad en el turismo interno. Mientras que en el 2006, la cantidad de turistas pertenecientes al 20% más favorecido de la población fue 6,2 veces mayor que la perteneciente al 20% menos favorecido, en 2014 esa brecha se contrajo a 4,8 veces. La mejora es aún más pronunciada si se focaliza en el subgrupo de los turistas que viajaron por ocio, segmento donde la brecha bajó de 13 a 6 veces entre ambos años.

De este modo, el turismo interno fue el principal impulsor de la actividad, alcanzando en 2014 números que demuestran la magnitud de los resultados logrados: 29 millones de turistas; 27 millones de excursionistas; 157 millones de pernoctaciones y 49.235 millones de pesos de gasto turístico, sólo contabilizando lo generado en las capitales provinciales y en los grandes aglomerados del país. Para estos logros también se debe contabilizar el efecto de la política de ordenamiento de feriados, la cual contribuyó significativamente al crecimiento de la actividad en todo el país.

Otro aspecto que refleja la importancia económica del turismo nacional es la cantidad de puestos de trabajo que el sector ha generado. En 2013, dio origen a 1,1 millones de puesto de trabajo, equivalente al 6 % del empleo total del país.

Asimismo, la inversión pública en obras turísticas y de interés turístico, como el fomento y estímulo a las inversiones privadas, ha propiciado desde el año 2003 un proceso sin precedentes que benefició a todas las jurisdicciones provinciales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y 24 áreas naturales protegidas. Al mismo tiempo, la inversión privada en el período 2003-2013 creció un 1600%, pasando de \$110 millones en el año 2003 a \$1.920 millones en 2013. Todo ello, en pos de diversificar y jerarquizar la oferta turística, con propuestas innovadoras que priorizan el desarrollo de destinos emergentes y de nuevos productos y experiencias.

La presentación de estos indicadores⁽²²⁾ como muestra parcial de los resultados alcanzados refleja en cierta medida el logro de objetivos en los que subyace una clara convicción de que la planificación es el instrumento basal de la gestión. Seguramente se hubieran alcanzado mayores niveles de eficiencia en la medida que se hubiera podido universalizar la cultura de la planificación en los organismos responsables de la gestión turística. Este

es el gran desafío de cara al futuro, no perder el rumbo de la consolidación institucional y la definición estratégica que el sector en su conjunto supo construir sobre la base del PFETS.

Planificación participativa y federal

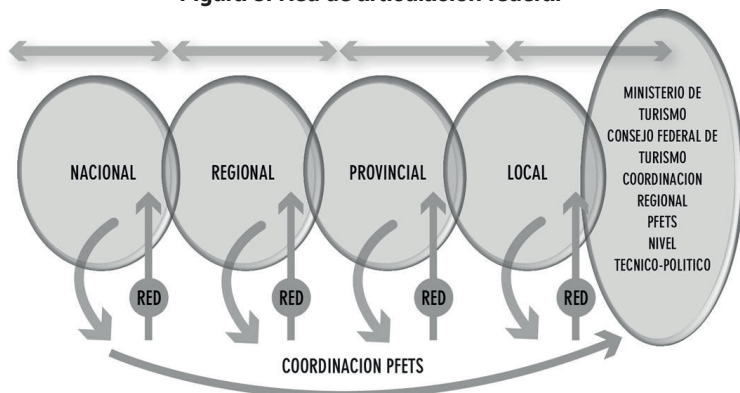
Desde su génesis, el PFETS se ha caracterizado, como se mencionó anteriormente, por su convicción participativa y federal. La inclusión de los actores locales en el proceso de planificación estuvo siempre presente reafirmando que se trataba de un proceso autóctono construido sobre la base del consenso de los protagonistas de la actividad. De esta forma, los gestores públicos, los empresarios, los representantes académicos y las comunidades locales se convirtieron en autores del Plan, apropiándose de la estrategia y dándole sentido a partir de su compromiso con los objetivos propuestos.

Este proceso participativo se mantuvo a lo largo de la evolución del PFETS, reuniendo más de 500 participantes directos en los talleres que dieron origen a su primera versión, con una distribución aproximada de 60% del sector público, 10% del sector académico y 30% del sector privado. Entre los participantes se contaron organizaciones y personas de la actividad pública y privada, y de los ámbitos gubernamentales, académicos y no gubernamentales. Su formulación involucró la realización de seis talleres regionales y de reuniones intersectoriales posteriores (en las que participaron, entre otros, el Consejo Federal de Inversiones (CFI); el Foro Productivo del Ministerio de Economía y la CAT. Como el mismo plan señala, el hecho de que su elaboración derive de un trabajo cooperativo y conjunto implica que: “El modelo turístico adoptado para el país se inspira entonces en las necesidades reales de los actores del turismo y en los valores fundamentales que intentan ser recuperados (MINTUR, 2005, p.14)”. En la primera actualización del PFETS efectuada en 2011, en la que sólo se revisó su marco operativo y se conservó su propuesta estratégica, se organizó también un esquema de talleres participativos de trabajo, pero esta vez sólo con representantes de los organismos de turismo provinciales. Para esto se creó la Red de Articulación Federal (RAF), que se constituyó como la plataforma técnico-política del Plan, y que

(22) Fuente MINTUR-INDEC.

se pudo plasmar gracias a la voluntad política de los funcionarios provinciales de turismo reunidos en el marco del CFT. De hecho, la creación de la RAF posibilitó en instancias posteriores la incorporación de las mesas técnicas paralelas a las reuniones políticas de las asambleas del CFT.

Figura 3. Red de articulación federal



Fuente: Ministerio de Turismo de la Nación (2015) Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable, Turismo 2025, Buenos Aires.

El trabajo de actualización del Plan que se realizó con la RAF consistió en el análisis y la formulación de 6 Informes Estratégicos Regionales, uno por cada región turística, y en la definición de los Encuadres Programáticos Regionales que se constituyeron como el insumo central para redefinir y ajustar los programas y proyectos del PFETS.

Como resultado de los talleres regionales y de los informes estratégicos se pudo hacer un balance de la evolución sectorial, pero a su vez se identificaron las problemáticas que de forma concurrente se observaron en todas las regiones y que aún representan un desafío para el desarrollo turístico del país (MINTUR, 2011:199):

1. Ausencia de información estratégica para la toma de decisiones.
2. Gran disparidad en los marcos legislativos provinciales.
3. Escasa asignación de recursos para la planificación.
4. Falta de criterios comunes en la planificación.
5. Falta de indicadores de desarrollo sustentable.

6. Necesidad de fortalecimiento institucional de los entes turísticos regionales.
7. Necesidad de fortalecer los equipos técnicos en el ámbito de los entes turísticos regionales.
8. Necesidad de homogeneizar los sistemas de calidad de los servicios turísticos.
9. Escasa integración entre el sector público y privado.
10. Déficit de orientación y coordinación de las inversiones públicas y privadas.
11. Insuficiente conectividad aérea y terrestre dentro de cada región y con otras regiones.
12. Escasa integración del sector académico con los organismos de turismo, como sector investigador y de transferencia de conocimiento.

La reformulación del PFETS se propuso adecuar su plan operativo para abordar soluciones concretas a estos problemas estructurales de larga data, que limitan el desarrollo turístico de Argentina. En algunos aspectos se ha podido avanzar pero aún quedan asignaturas pendientes. La segunda actualización realizada en 2014 implicó un proceso mucho más complejo de ajuste del Plan, dado que se propuso adecuar no sólo el marco operativo como en el caso anterior, sino que se planteó la revisión de su diseño estratégico. Este propósito demandó una convocatoria amplia y participativa que redobló la apuesta y en esta ocasión involucró a más de 850 actores públicos, privados, académicos, legislativos y de organizaciones no gubernamentales de todo el país. Se realizaron 8 Foros Regionales de Diálogo Sectorial que nuclearon entre 100 y 120 participantes cada uno.

En ellos se debatieron los temas principales de la actividad y se generaron las ideas fuerza, a lo largo y a lo ancho del país, que impulsaron la redefinición del PFETS en su última versión. Esas concepciones se fueron integrando en el proceso instrumentado por una comisión de planificación, en el seno del Ministerio de Turismo. El resultado fue un diseño estratégico reformulado y adecuado con mayor precisión a las demandas territoriales y un diseño operativo más eficiente para implementar las acciones necesarias en pos de los nuevos objetivos.

En esta segunda actualización, la participación sectorial estuvo conformada por un 51% del sector público, un 40% del sector privado y un 9% del sector académico.

El Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable

Tal como se describió en los apartados precedentes, el primer plan denominado PFETS 2016 fue presentado el 22 de junio de 2005, como corolario del trabajo participativo y federal llevado a cabo por diversos representantes de la actividad turística en el país en los ámbitos público y privado. Como todo plan, posee un marco estratégico y uno operativo. Si bien el marco estratégico se fue adecuando sutilmente a los cambios de escenario, el marco operativo fue el que experimentó mayores ajustes, hecho que permitió articular de forma más eficiente la planificación estratégica con la gestión de las diferentes áreas del Ministerio de Turismo. La estructura operativa del PFETS 2016 contaba con 32 programas y 64 subprogramas organizados en 5 campos de actuación:

Organización y gestión general: destinado a facilitar y transparentar el accionar de la organización para el cumplimiento de las estrategias y políticas turísticas enunciadas en el PFETS, a través de la formulación de un sistema de programas federales.

Desarrollo de la oferta: a fin de promover el desarrollo equilibrado y sustentable del turismo, para aumentar su incidencia en el sistema productivo nacional.

Gestión de la calidad: para consolidar a la República Argentina como un país referente por la calidad y excelencia de sus servicios turísticos.

Promoción y marketing: cuya finalidad es desarrollar las estrategias de promoción turística de Argentina destinadas a generar e incrementar la demanda diversificada, sostenida y equilibrada del turismo receptivo y del turismo interno.

Inversiones y formas de financiamiento: con el propósito de ampliar y jerarquizar la oferta de productos, destinos y servicios turísticos a través de la inversión de capitales nacionales y extranjeros.

La envergadura de esta primera versión del plan debió adaptarse a la estructura organizativa de la entonces Secretaría de Turismo de la Nación, que pudo operativizar en gran proporción estos programas y subprogramas. Sin embargo, algunos de ellos se fueron adaptando o reorganizando para ajustarse a una organización que no contaba con la amplitud necesaria para cubrir la totalidad del plan.

Para la segunda versión, el PFETS 2020 (actualización 2011), se propuso como premisa de base actualizar su marco operativo adecuándolo principalmente a la estructura del ya Ministerio de Turismo (a partir del año 2010). Por

lo tanto se formuló un Plan Operativo sobre la base de 23 Programas Federales organizados en los 5 campos de actuación originales. De esta forma se privilegió la organización interna por medio de una estructura de proyectos concurrente con los programas, para lo que se diseñó una plataforma informática de Planificación y Gestión en el marco del Sistema de Información y Estadísticas de Turismo (SIET).

La implementación de este Plan operativo, mucho más enfocado en la gestión del Ministerio de Turismo, soportado por un software de planificación, logró mayor penetración en la cultura organizacional y mejoró las condiciones para el cumplimiento de los objetivos propuestos y la obtención de resultados medibles.

A su vez, y con la misma lógica del Plan operativo del Ministerio, se formularon para cada una de las seis regiones turísticas del país los denominados Encuadres Programáticos Regionales. También organizados bajo los 5 campos de actuación del PFETS, esta estructura de programas por región sirvió como un paraguas orientador de las gestiones provinciales, contemplando las particularidades de cada una de las regiones turísticas de Argentina. Por tratarse de un plan concebido como un proceso dinámico de construcción que requiere ser revisado y actualizado de manera consecuente y permanente, a través de un proceso participativo, se actualizó por segunda vez en el año 2014, y su resultado fue el PFETS 2025.

Esta última versión, a diferencia de las anteriores, se trabajó considerando que el Plan requería una adecuación profunda luego de 9 años de implementación, lo que implicó un ajuste no sólo de su marco operativo, sino también de su marco estratégico. Por lo tanto, si bien se realizaron modificaciones menores en su esquema estratégico, los aportes novedosos se ven principalmente en el refinamiento de su visión y sobre todo en la organización de un cuadro estratégico que representa la evolución del mapa conceptual compuesto por los 5 campos de actuación originales.

Este cuadro estratégico propone 26 objetivos organizados en 5 perspectivas, formulados como resultado de un proceso participativo, luego refrendados en una instancia de validación técnica, y también consensuados con los niveles de decisión política, reafirmando así que dichos objetivos encarnaban la mirada de todos los actores del país. Las 5 perspectivas que contienen la estructura de objetivos (que, vale aclarar, se encuentran concatenados en un esquema de relaciones de causa y efecto, donde el cumplimiento de un objetivo es condición necesaria para el logro del siguiente) se refieren a:

Perspectiva 1: Política, económica, social, ambiental

Esta perspectiva se identifica directamente con los intereses de la sociedad y las comunidades residentes, constituyéndose como los fines últimos de la política turística que busca a través del desarrollo económico del sector la generación de empleo, el aumento de la competitividad, la mejora en las condiciones de sustentabilidad, poder profundizar el Estado de bienestar de su población.

Cuadro 2. Principales ámbitos de actuación

RESULTADOS POLÍTICOS	RESULTADOS ECONÓMICOS	RESULTADOS SOCIALES	RESULTADOS AMBIENTALES
• Organización política • Sustentabilidad de las políticas • Institucionalidad del sector • Marco legislativo	• Estructura económica • Impacto económico de la actividad turística • Estructura de la demanda turística • Estructura de la oferta turística • Nivel de precios • Rentabilidad económica del sector • Diversificación y especialización • Estacionalidad • Competitividad del destino	• Nivel de ingresos de la población • Calidad de vida de los residentes • Integración y la cohesión social • Equidad social • Equilibrio poblacional • Educación • Salud • Empleo • Seguridad	• Patrimonio natural y biodiversidad • Urbanismo, planificación y construcción • Paisajes • Ambiente • Energía • Producción de residuos • Patrimonio cultural e histórico

Perspectiva 2: Relación con los mercados

Esta perspectiva hace referencia a los procesos de comunicación y distribución de la oferta turística por medio de la integración de la cadena de valor con los mercados, a partir de la articulación entre los socios estratégicos nacionales y del exterior.

Los principales ámbitos de actuación son:

- Investigación de mercado
- Acciones de comunicación

- Canales de distribución
- Tecnologías de comunicación y comercialización
- Asociaciones estratégicas nacionales e internacionales
- Relaciones internacionales
- Cooperación internacional

Perspectiva 3: Relación destino-turista-residente

Esta perspectiva abarca aquellos aspectos clave para generar valor desde el punto de vista del turista o visitante. Aquí se abordan tres ámbitos de actuación a los que la estrategia debe dar respuesta: el acceso al turista a través de los atributos del producto o servicio, la relación con el turista y la imagen del destino, teniendo en cuenta que para optimizar estos aspectos es necesario una estructura de cooperación sectorial en red que incluya a todos los actores del sector. Los principales ámbitos de actuación son:

- Satisfacción de los residentes
- Satisfacción de los turistas y visitantes
- Satisfacción de las organizaciones públicas y privadas
- Cooperación, integración y participación entre los actores del sector
- Niveles de participación en la administración pública

Perspectiva 4: Actividades y procesos

En este caso, la perspectiva refiere a los procesos estratégicos, los procesos de soporte y los procesos operativos de los organismos de turismo (y otras carteras asociadas) bajo cuya responsabilidad recae el desarrollo de la actividad. Los principales ámbitos de actuación son:

- Planificación del turismo
- Atributos de los destino
- Puesta en valor de recursos
- Desarrollo de estrategias de marketing
- Calidad de los procesos de gestión
- Innovación y desarrollo de producto y servicio
- La gestión del impacto ambiental en los procesos de desarrollo turístico

Perspectiva 5: Infraestructura y recursos

Esta perspectiva implica aspectos en los que los organismos de turismo de-

ben incidir para sostener el proceso de cambio, innovación y crecimiento que requiere la estructura para soportar la estrategia. Los principales ámbitos de actuación son:

- Diseño de la organización y su sistema de información
- Gestión del cambio
- Capacidad de inversión
- Instrumentos económicos y fiscales
- Desarrollo de infraestructura
- Adecuación legislativa
- Formación de recursos humanos
- Motivación de los recursos humanos
- Productividad de los recursos humanos

Cada uno de los 26 objetivos estratégicos a su vez tiene una bajada en acciones estratégicas para las que se identifican los centros de responsabilidad asociados a las instituciones y organismos que trabajan en el cumplimiento de los objetivos del PFETS. Así mismo, por cada acción estratégica se formulan en el marco del Plan operativo anual los programas y proyectos subsidarios que le dan materialidad a la gestión.

El desarrollo territorial y el Mapa Federal de Oportunidades Turísticas

La articulación del PFETS en el territorio nacional se da a partir de un esquema de integración intrarregional e interregional, mediante corredores turísticos, travesías, circuitos transfronterizos o integrados y circuitos turísticos marítimos fluviales, promoviendo los actuales y efectivizando los potenciales. La herramienta de planificación creada para tal fin es el Mapa Federal de Oportunidades Turísticas (MFOT que refleja en el territorio nacional el tablero de actuaciones en el que -en coordinación con las regiones, provincias y localidades del país- se articula la gestión turística. Su versión original data del año 2005 y fue reformulado en el marco de la primera actualización del PFETS en 2011, como resultado de un proceso participativo y federal que permitió adecuar la visión territorial de los actores regionales a los nuevos escenarios y a los cambios resultantes del desarrollo logrado durante ese espacio temporal.

Integrado por un total de 271 componentes que cubren las 6 regiones turís-

ticas argentinas, el MFOT representa la referencia del desarrollo territorial en materia de gestión e inversión, marcando los tiempos de actuación dentro del horizonte de planeamiento del PFETS.

Dado que el turismo mantiene una fuerte dependencia con las bases económicas y territoriales donde se asienta, es oportuno recordar que el MFOT fue construido teniendo como referencia los valores y consignas emanados del Plan Estratégico Territorial (PET) del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. El PET enuncia los lineamientos fundamentales a los que aspira el país en relación con el reconocimiento de las problemáticas y oportunidades actuales de cada región, y en el marco de los lineamientos de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, se plantean objetivos que, articulados entre sí, constituyen los fundamentos para construir una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa. Las estrategias específicas en las que se desagrega permiten la especialización geográfica de los objetivos y dan cuenta de la perspectiva integral que supone reconocer la interdependencia de los fenómenos que ocurren en el territorio y de las políticas sectoriales que allí se aplican.

Conclusión

La experiencia Argentina de planificación del desarrollo turístico evidencia con claridad la relevancia de articular, por una parte, una decisión política consistente tanto del sector gubernamental como de las instituciones privadas, académicas y no gubernamentales; por otra, una vocación permanente de promover y garantizar la participación de los actores relevantes del turismo a lo largo y ancho de todo el territorio nacional; y por último, una implicación técnica y profesional de excelencia, abocada a dar forma y estructura metodológica a la visión política y las necesidades de los actores involucrados.

Las alternativas de cara al futuro del desarrollo del turismo argentino demandan la continuidad de los procesos de planificación y gestión y su consideración como política de Estado. Más allá de las coyunturas políticas y la necesidad comprensible de que cada gestión de gobierno le imprima su impronta ideológica y conceptual, la planificación estratégica requiere de una visión de largo plazo que pueda trascender los cambios institucionales.

Por lo tanto, la construcción colectiva de los actores del sector en el marco de un Plan Federal de Turismo, que respete los consensos obtenidos en el pasado y que ratifique el rumbo a seguir, son condición necesaria para sustentar una política turística de largo plazo.

Seguramente serán necesarios ajustes y adecuaciones de la planificación para adaptarse a los escenarios cambiantes que el contexto ofrece a esta actividad tan dinámica. Sin embargo, los procesos planificadores como sustento de la política no podrían estar ausentes en las futuras gestiones gubernamentales. El gran desafío de los protagonistas del sector es sostener los procesos y no perder el foco de la visión de desarrollo deseada.

Bibliografía y fuentes consultadas

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2008), *Plan Estratégico Territorial (Avance 2008)*, Buenos Aires, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2010), *Plan Estratégico Territorial Bicentenario*, Buenos Aires, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

MINTUR - Ministerio de Turismo de la Nación (2005), *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016*, Buenos Aires, Centro de comunicación de la Fundación CEPA (FLACAM).

MINTUR - Ministerio de Turismo de la Nación (2011), *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2020*, Buenos Aires, Unidad de Coordinación del PFETS- MINTUR.

MINTUR - Ministerio de Turismo de la Nación (2015), *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2025*, Buenos Aires, Unidad de Coordinación del PFETS- MINTUR.

Schiavi A. et al. (2011), *Ley Nacional de Turismo. Análisis y Perspectivas*, Buenos Aires, Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Agentes Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

CAPÍTULO 3

PANORAMA SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EN BRASIL: SIGLOS XX Y XXI

Guilherme Augusto Pereira Malta

Solano de Souza Braga

Raul Suhett de Moraes

Introducción

El turismo en Brasil, sobre todo en las últimas tres décadas, ha presentado un importante avance cualitativo en su proceso de desarrollo con una significativa mejora en términos operacionales y de planeamiento. Sin embargo, es perceptible que en los puntos relativos a la política nacional de turismo y la actuación del Estado queda, todavía, mucho que avanzar. La creciente importancia direccionada al turismo como política pública y actividad económica que merece atención y planeamiento gubernamental se inicia de manera explícita después de la creación del Ministerio del Turismo en 2003 y de la posterior presentación de los Planes Nacionales del Turismo (PNT).

Al considerar el turismo, en su esencia, como una actividad compleja que involucra relaciones humanas y socioespaciales, además de variados sectores económicos e intereses conflictivos, la formulación de políticas públicas en auxilio a su incremento es comprendida como algo primordial para que ocurra de manera justa. En líneas generales, la política de turismo se relaciona con los valores culturales e ideológicos, con el ambiente político y con las estructuras institucionales, además de reflejar las tendencias y preocupaciones vinculadas al contexto de su elaboración (Hall, 2001).

El papel de la política de turismo y su cobertura variarán de acuerdo con las necesidades y objetivos de cada localidad. Específicamente en el sector turístico brasileño, a lo largo del siglo XX y partir de la década de 1930, se realizaron las primeras intervenciones gubernamentales en el sentido de regular la reciente actividad turística en el país.

La evolución de las políticas públicas de turismo en el país, tal y como será presentado más adelante, está asociada a una serie de decretos responsables de moldear el carácter legal de los procedimientos mercadológicos de la actividad. De acuerdo con los datos levantados por Carvalho (2016) sobre la legislación referente al turismo entre los años 1934 y 2014, fueron escri-

tas, sólo por la Cámara Federal, 1598 normas conectadas al turismo de las cuales, según el mismo autor, 86 eran acciones seriamente relacionadas a la regulación de la actividad turística, mientras otras 458 eran normas de escaso impacto.

Por medio de la implementación de la política de turismo, se espera tanto el estímulo como el control directo de su desarrollo, siempre considerando los intereses generales de la sociedad. Es importante esclarecer que, a lo largo del período estudiado, queda plasmado que dichas políticas han sido y todavía son poco participativas, con la toma de decisión centrada en los poderes públicos y relegadas a un papel secundario, en todos los gobiernos estudiados. Asimismo, el Ministerio de Turismo, desde su creación en 2003, es de los que tienen menor presupuesto.

Para demarcar bien este artículo, es importante destacar, desde ya, la concepción principal en la cual la política nacional de turismo está basada -es el trazo fundamental para comprender el modelo vigente y los criterios orientadores de las principales políticas de turismo implementadas que le atribuyen a la actividad un rol de promotor del desarrollo, principalmente, económico-. En las últimas cinco décadas, de acuerdo con Scótolto y Panosso Netto (2015: 36-59), es cada vez más común que países, estados y ciudades recurran al turismo como estrategia de desarrollo. El presupuesto sobre el cual se establece tal estrategia es la aparente potencial capacidad de la actividad turística en rectificar inequidades económicas y sociales con la generación de trabajo y renta. Queda claro, así, la existencia de una coyuntura propicia para la elevación del turismo a la condición de panacea o solución aplicable a prácticamente todos los países del mundo -en especial a los considerados económicamente más retrasados-. Además, las mencionadas estrategias de desarrollo que se pautan en el turismo pueden presentar tanto resultados positivos como pueden ser medidas desastrosas y difícilmente reversibles (Nunes, 2009: 126).

El modelo de desarrollo productivista y la lógica del crecimiento ilimitado, inherentes a la estructura y a la dinámica del capitalismo, se extienden también a la lógica predominante en el turismo, muchas veces independientemente de su denominación o tipología. Esto se debe a que está basada únicamente en la idea de maximizar los aspectos económicos de la actividad, la visión de naturaleza economicista es la fuente de inspiración de las políticas de desarrollo, en las cuales los productos y servicios turísticos son ofertados

sin mención a los otros aspectos levantados por el Turismo, tal cual la preservación de la cultura local, explotación sexual, aumento del costo de vida, impactos ambientales y muchos otros (Scótoló y Panosso Netto, 2015). Por lo tanto, el discurso proturismo es frecuente en los gobiernos de países en desarrollo de Sudamérica –como Brasil–, para los cuales el turismo representa un camino rápido hacia el desarrollo y el crecimiento económico, sobre todo dentro del contexto predominante del modelo neoliberal (Cañada y Gascón, 2007). Como es esperado, muchas expectativas son generadas alrededor de la actividad turística, en especial con la creación de trabajo, la atracción de nuevas inversiones, el equilibrio de la balanza de pagos, entre otros.

Colocado en este contexto, este análisis tiene por objetivo reflexionar sobre la trayectoria histórica de las políticas públicas de turismo en Brasil poniendo atención, para tanto, a las especificidades y características del modelo de desarrollo adoptado por el poder público a lo largo de este proceso. El camino metodológico recurrido ha sido, predominantemente, por la consulta a trabajos académicos y científicos actuales sobre el tema en debate, además de investigaciones en documentos oficiales de instituciones como la Organización Mundial del Turismo (OMT) y, en especial, el Ministerio de Turismo de Brasil (MTur) a través de los PNTs producidos hasta el momento.

Para reflexionar sobre los modelos de desarrollo del turismo que fundamentan las políticas públicas actuales, es imprescindible la comprensión de la trayectoria histórica que ha posibilitado la construcción de la política nacional de turismo contemporánea. A través del análisis de los marcos de intervención gubernamental en la actividad, serán discutidas las concepciones de desarrollo vigentes y la evolución de la política, así como los actores y sus respectivos roles a lo largo del proceso. El cambio de estatus del turismo brasileño bajo la óptica de la administración pública, tal y como será discutido en este capítulo, es el resultado de un largo y gradual proceso de crecimiento como actividad económica conectada al panorama optimista del desarrollo del sector en el ámbito mundial. En Brasil, el turismo participa con un 3,5% del total del PBI nacional. Esto equivale a R\$ 182 mil millones (WTTC, 2014) y a 3,14 millones de trabajadores directos (MTE, 2014). El turismo es el quinto ítem de la balanza comercial, contribuyendo con US\$ 6,9 mil millones, lo que representa un 17% de las exportaciones de servicios (BACEN, 2014) y, a pesar de todos los conocidos problemas de infraestructura, Brasil ocupa el 9º puesto en el ranking de economías de turismo en el mundo (WTTC, 2014). El turismo entonces asume un rol de destaque, y son diversos los factores

que han llevado a construir una visión favorable que consolida su posición de inductor del desarrollo regional y nacional.

Trayectoria histórica y políticas públicas de turismo en el siglo XX

Considerándose el contexto de evolución del turismo mundial, se puede notar, en líneas generales, tres grandes fases en las cuales la política de turismo estuvo sometida en los últimos 50 años. De 1950 a 1970, momento en que se verificaba la expansión del turismo masivo y, por este contexto, la formulación de una política que fomentara el aumento del flujo de visitantes. De 1970 a 1985, cuando las políticas pasan a reconocer y a destacar el turismo como agente del desarrollo, acompañado de un aumento significativo de la participación gubernamental en la oferta de infraestructura necesaria para elevar el desarrollo turístico. A partir de 1985, se observa el crecimiento de la preocupación relativa a las cuestiones ambientales, así como el aumento de la competitividad que estimula un posicionamiento responsable y profesional del sector. El Estado, en esta coyuntura, disminuye gradualmente sus intervenciones y busca asumir un rol de coordinación y estructuración de la actividad (Solha, 2004).

La trayectoria histórica de la política de turismo brasileña sigue una lógica semejante. Sin embargo, tal y como lo menciona Hall (2001), es fundamental considerar que —las políticas públicas son influenciadas por características económicas, sociales y culturales de la sociedad, así como por las estructuras formales de gobierno y otras características del sistema político. En este sentido, se encuentran vinculaciones institucionales y marcos de intervenciones desde la década de 1930 hasta los días actuales.

Cuadro 1. Trayectoria de las políticas públicas de turismo en Brasil durante los siglos XX y XXI

PERÍODO	VINCULACIÓN INSTITUCIONAL / MARCOS DE INTERVENCIÓN
1937-1945	- Protección de bienes históricos y artísticos nacionales. - Fiscalización de agencias y ventas de billetes: creación del primer decreto-ley que establecía reglas en el comercio de billetes aéreos, marítimos y rodoviarios. - 1940: Creación de procedimientos comerciales de las agencias de viajes. - Creación de la División de Turismo.
1946-1947	- Creación del Ministerio de la Justicia y Negocios.
1948-1958	- Creación del Ministerio del Trabajo, Industria y Comercio. - Intervención Estatal percibida en la creación de órganos e instituciones normativas y ejecutivas y en la producción del espacio. - 1958: Creación de la Comisión Brasileña de Turismo (Combratur): el turismo gana su planeamiento como meta nacional.
1959-1962	- Subordinación directa a la Presidencia de la República. - Extinción de la Combratur.
1963-1967	- Institución de la primera Política Nacional de Turismo del país, vinculada al Ministerio de Industria y Comercio (Decreto 55/1966). - 1967: Creación del Sistema Nacional del Turismo, constituido por el Consejo Nacional del Turismo (CNTur) que formulaba las directrices; la Embratur que elaboraba estudios y operaba la política; y el Ministerio de Relaciones Exteriores, que promocionaba el turismo.
1971	- Creación de incentivos fiscales como el Fundo General de Turismo (Fungetur - decreto-ley 1191/71).
1973	- Disposición sobre las zonas prioritarias para el desarrollo del turismo (decreto-ley 71.791/73).
1977	- Ley 6505/77: regula las actividades y servicios turísticos, estableciendo condiciones para el funcionamiento y su fiscalización. - Ley 6513/77: crea áreas y locales de interés turístico.
1985-1986	- Liberación del mercado para el ejercicio y la explotación de actividades turísticas, con consecuente reducción de la clandestinidad y aumento de agencias registradas. - Creación del programa Pasaporte Brasil para la promoción del turismo interno. - Estímulo a la creación de hostales.
1987	- Incorporación de las cuestiones ambientales en la formulación de las políticas de turismo.
1988	- El turismo aparece por primera vez en la nueva Constitución brasileña, en su artículo 180.
1991	- Se extingue el CNTur - Decreto-ley 55/66 sustituido por la Ley 8181/91: Embratur se reestructura, recibe como principal atribución la formulación de una nueva política nacional de turismo.

1992	- Creación del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. - Revitalización del Fungetur y de incentivos fiscales al sector. - Presentación del Plan Nacional del Turismo (Platur), mecanismo central para conducir el proceso de ejecución de la política nacional de turismo. - Ley 8181/91, reglada por el Decreto 448, que indica las directrices de la política nacional de turismo. - Creación del Prodetur-NE (Programa de Desarrollo del Turismo en el Noreste).
1993-1994	- Implementación del Prodetur-NE. - Directrices para una política nacional del Ecoturismo. - Creación del PNMT (Plan Nacional de Municipalización del Turismo, recomendada por la OMT). - Incorporación de los principios de la descentralización gubernamental en el turismo a través del PNMT. - Creación de los Consejos Municipales del Turismo.
1996-2002	- Creación del Ministerio del Deporte y Turismo. - Instituida la Política Nacional de Turismo 1996-1999: descentralización, concientización y articulación intra y extragubernamental. - Primera política efectivamente implementada. - Turismo destacado como actividad capaz de contribuir y auxiliar en la ejecución de las macroestrategias del gobierno federal por sus impactos positivos en la economía mundial y su potencial para la promoción. - Creación de los VisitBrazil, las inversiones más grandes en marketing y divulgación en el extranjero, así como la promoción de la pesca deportiva y del ecoturismo.

Fuente: Elaboración propia basada en Solha (2004), Beni (2006), Assis (2014).
Sustentable, Turismo 2025, Buenos Aires.

En el cuadro 1 es posible entender la evolución de las políticas públicas de turismo en Brasil, con destaque para los actores gubernamentales involucrados y las acciones que formaron el carácter legal de los trámites exigidos por el mercado. La fase anterior al año 1958 estuvo marcada por un abordaje simplista, caracterizada por la regulación y fiscalización de las agencias de viaje. Sin embargo, fue en la década de 1930 que surgieron los primeros indicios de la participación del Estado en esa actividad, como reflejo al aumento de la intervención estatal en la economía nacional.

A partir de la Depresión de 1930, despuntó en Brasil y América Latina el paradigma desarrollista que, con la vuelta del proteccionismo generado por la crisis en los países centrales, brindó las condiciones necesarias para que los países latinoamericanos (sobre todo Brasil, Argentina y México) presentaran un dinamismo económico considerable e impulsaran su modernización y desarrollo (Teles et al, 2015). En esta misma época, se ve el surgimiento

del primer órgano oficial de turismo –la División de Turismo– que, según Días (2003: 128), tenía como objetivo “superentender, organizar y fiscalizar los servicios de Turismo interno y externo”.

A lo largo de las décadas de 1930, 1940 y 1950, la División de Turismo estuvo subordinada a diferentes órganos del gobierno federal, tales como el Ministerio de Justicia y Negocios y el Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio, lo que contribuyó a una discontinuidad de acciones. En lo que toca al esfuerzo de fiscalización y regulación de la reciente actividad de turismo, en ese período se creó una legislación específica que tenía como foco las agencias de viajes y la concientización de la administración pública en cuanto a la importancia de la protección del patrimonio (Assis, 2014). Tales acciones, aunque puntuales, contribuyeron al despertar inicial de la actividad. Sin embargo, durante este intervalo de tres décadas, pocas fueron las acciones emprendidas buscando estructurar y desarrollar el turismo en el país.

El primer intento de cambio en la perspectiva para el desarrollo turístico nacional ocurrió a partir de 1958 (Días, 2003), cuando se superó el hiato jurídico con la creación de la Comisión Brasileña de Turismo (Combratur), instituida por el Decreto 44863/58. En este sentido, se atribuye a esta etapa el movimiento precursor de elaboración e implementación de una política nacional de turismo y de su planeamiento -aunque sin éxito, puesto que la Combratur se cerró en el 1962 (Días, 2003)-.

En el período de 1956 a 1965, Brasil pasó por un avance industrial en virtud de las mejoras tecnológicas, inversiones del gobierno en sectores estratégicos y complementarios y de la entrada de capital extranjero como capital productivo. Entre 1955 y 1961, durante el mandato del presidente Juscelino Kubitschek, Brasil tuvo su más grande crecimiento macroeconómico.

En la secuencia, sin embargo, el país pasó por un período de recesión ocasionado por la caída de la tasa de crecimiento económico. En el ámbito del turismo, la década de 1960 es conocida como marco del surgimiento de las políticas públicas del sector, consecuencias de la primera Política Nacional de Turismo. En el 1964, ya en recesión después de años de fuerte crecimiento, Brasil sufrió el golpe militar que duró hasta 1985.

En 1966, con el Decreto-Ley 55/66, se creó la Embratur y el CNTur -la primera tenía el carácter ejecutivo, mientras el segundo, normativo-. Tres años después, en 1969, con la Resolución 71 es instituida por el CNTur y se establecen las indicaciones para la elaboración del Plan Nacional de Turismo, entendido como el principal mecanismo de implementación de la Política Nacional de

Turismo. Sin embargo, este Plan nunca ha sido concretado y, una vez más, la política de turismo dejó de serlo de manera abarcadora y estructurada.

Entre 1968 y 1973, en aquel escenario económico, ocurrió lo que en el país se conoce como el Milagro Económico Brasileño, período caracterizado por un gran crecimiento económico y, en contrapartida, el aumento de las inequidades sociales. La carencia de equipamientos e infraestructura para el turismo eran enormes en esos tiempos y, por ello, se evidenció la necesidad de promocionar fondos y estrategias eficaces para propiciar el desarrollo de la actividad en el país. Sin embargo, tal y como afirma Solha (2002), hasta finales del 1960 el país pasó por profundas transformaciones, reflejadas en la creación de un complejo de servicios urbanos y en el gran aumento poblacional en ciudades como San Pablo y Río de Janeiro; lo que implicó, en consecuencia, la ampliación y diversificación de los equipamientos y servicios turísticos para atender a una nueva demanda de la población brasileña cada vez más urbana.

En este sentido, el turismo, paulatinamente, pasó a ser considerado como una actividad que puede contribuir a la minimización de las inequidades y los problemas socioeconómicos del país. Es importante recordar que, desde la década de 1960, instituciones internacionales como la ONU, el Banco Mundial y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ampliaron el alcance de sus discursos de defensa y apoyo a acciones de estímulo al turismo en regiones carentes de recursos financieros y abundantes en recursos naturales y culturales, tal y como lo enfatiza Ballester Ros (1967, p. 80):

[...] En el 1963, las Naciones Unidas recomendaron que fuese dada prioridad a la asistencia técnica en sector de Turismo debido a su importancia como medio de reforzar la política de crecimiento económico en los países en desarrollo, una vez que el Turismo estimula las inversiones, constituye un medio de adquisición de moneda extranjera, es una fuente de creación de empleo, estimula la movilidad social y la recalificación de profesionales para las necesidades de servicios derivados del Turismo.

A partir de la década de 1970, se observó la llegada de las empresas hoteleras internacionales a Brasil, junto con nuevas inversiones extranjeras. En 1971 se creó el Fungetur, que tenía el propósito, según Días (2003: 131), de [...] proveer recursos para la financiación de emprendimientos, obras y servicios de finalidad e intereses turísticos y sería administrado por Embratur”. En ese

período, se creó la ley que identifica los prestadores de servicios turísticos, complementada por diversos decretos que regulan hoteles, bares y restaurantes, agencias de viajes y campamentos. A pesar del avance obtenido con los recursos provenientes de los fondos y de la actuación de agentes financiadores, las inversiones –por no tener el respaldo de directrices turísticas nacionales– contribuyeron a la discrepancia entre el estándar establecido para la oferta (sobre todo en los alojamientos) y el estándar socioeconómico de la demanda nacional. El foco de atención de las políticas nacionales durante este período se limitó, por lo tanto, al incentivo a la iniciativa privada y, sobremanera, al aumento del flujo turístico internacional, aunque con la inexistencia de condiciones estructurales adecuadas para captar o recibir estos turistas de otros países. El modelo vigente de turismo era el economicista, pero aún sin comprender sus aspectos multidimensionales y sus interacciones con otras actividades.

Se destacaron, a finales de la década del 70 y a lo largo de los años 80, algunos de los esfuerzos emprendidos por el Estado direccionados mayoritariamente a: incentivo de zonas prioritarias de desarrollo del turismo; condiciones para el funcionamiento y fiscalización de los emprendimientos y servicios turísticos; liberalización del mercado para el ejercicio y explotación de la actividad turística; promoción del turismo interno; lanzamiento del turismo ecológico como nuevo producto turístico; y otros (véase cuadro 1) (Assis, 2014). Es de destacar, sin embargo, que los años 80, desde el punto de vista económico para Brasil, son reconocidos como la década perdida por sus bajas inversiones, deudas externa e interna altas, bajo crecimiento económico e inflación.

Sobre el contexto político brasileño de 1961 a 1981, es necesario mencionar que los órganos públicos desconsideraban las relaciones inherentes al turismo y la necesidad de articulación con otras políticas y sectores gubernamentales (Assis, 2014). Como resultado directo de este escenario, fueron implementadas acciones e iniciativas desconectadas y fragmentadas, marcadas por la ausencia de integración entre el poder público y la iniciativa privada. Solha (2004) muestra que la característica centralizadora del gobierno federal se reflejó en la inexistencia de representatividad de la iniciativa privada y de los gobiernos estaduais y municipales en las decisiones que guiaron la política nacional de turismo hasta finales de la década de 1980. Por lo tanto, en este período, hubo diversas acciones de cara al incentivo privado y de fomento al turismo, pero sin ninguna acción gubernamental direccionada

al planeamiento del territorio con vistas al desarrollo de la actividad. Se destaca, aún más, que incluso una visión estructural sobre el fenómeno turístico por parte del poder público federal era algo inaudito.

Así que es fundamental mencionar que las orientaciones de naturaleza neoliberal, que desde las décadas de 1980 y 1990 fueron impuestas a los países en desarrollo por programas de ajuste estructural coordinados por el Banco Mundial (Tavares y Fiori, 1993), tuvieron un rol central en la apertura de los mercados turísticos a las empresas extranjeras. Estas orientaciones les garantizaban, a través del Acuerdo General sobre Comercio y Servicios de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los mismos derechos de las empresas locales, y liberaban el capital externo de restricciones que prevalecían hasta entonces (Cañada y Gascón, 2007).

La tendencia centralizadora del Estado brasileño, muy marcada en este período, sin embargo, es gradualmente reducida sobre todo con la crisis del Estado desarrollista y con la transición democrática de la década de 1980 que proporciona debates públicos que colocaron en la agenda política temas como la democratización de la política y la construcción de una democracia (Emmendoerfer, 2007). En 1988 se establece la nueva Constitución brasileña, siendo una de sus directrices más importantes la creación de condiciones de descentralización de las políticas públicas del país (Couceiro de Oliveira, 1996). Esta Constitución Federal es un marco histórico en la política nacional, puesto que innova en la actuación pública -hasta entonces centralizada- lanzando luz en temas como los derechos de los ciudadanos, en la descentralización política y en el fortalecimiento del poder local (Emmendoerfer, 2007). En su artículo 24 aparecen las primeras referencias a la actividad turística cuando se establece la competencia de la Unión, los Estados y el Distrito Federal de legislar de manera conjunta sobre: VII - protección al patrimonio histórico, cultural, artístico, turístico y paisajístico; VIII - responsabilidad por daños al medio ambiente, al consumidor, a los bienes y derechos de valor artístico, estético, histórico, turístico y paisajístico.

La Constitución de 1988 menciona el turismo en su artículo 180 que, al atribuir responsabilidades a todos los niveles gubernamentales, menciona que la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los municipios promocionarán e incentivarán el turismo como factor de desarrollo social y económico. Como resultado directo de este nuevo contexto sociopolítico del país, se inicia, a partir de 1990 en el gobierno del presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), una nueva concepción relacionada al desarrollo del turismo, en la cual

son mencionadas -por primera vez- cuestiones referentes a la participación social y descentralización de las decisiones políticas. La discusión realizada en inicios de la década de 1990, dentro del seminario Turismo: El Gran reto de los Años 1990, ponía atención a la falta de integración entre los diferentes segmentos que actúan en el sector, asociada a la inexistencia de una política nacional de turismo, como una de las más grandes y más serias dificultades de del sector brasileño en aquel momento (Solha, 2004).

Delante de esta carencia en el año 1992, ya en el gobierno del presidente Itamar Franco (1992-1994), el Decreto 448/92: “[...] establece las directrices de la Política Nacional de Turismo basadas en la práctica del Turismo como forma de promocionar la valorización y preservación del patrimonio natural y cultural del país; y la valorización del hombre como destinatario final del desarrollo turístico” (Días, 2003, p. 14). Fue a partir de ese año que Embratur pasó a estar subordinada a la Secretaría Nacional de Turismo y Servicios del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, con el fin de facilitar las acciones ministeriales y dar visibilidad a la importancia del sector para la comunidad internacional (Cavalcanti, 2002). A través de este Decreto son establecidas las directrices para implementar el Plan Nacional de Turismo que, sin embargo, solamente se concretizó en 1996 durante el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003).

Esta nueva política nacional de turismo tenía como principales características la descentralización de sus acciones, la valorización de los recursos naturales y culturales y la necesidad de sensibilizar el sector para transformar los recursos existentes en efectivos productos turísticos para el competitivo mercado nacional e internacional (Solha, 2004). La descentralización de las acciones instituidas por el Plan indicaba que Embratur dejaba de ser legisladora y ejecutora del turismo, pasando al gobierno federal el rol de coordinador e inductor de las actividades, actividades estas que serán ejecutadas por otras esferas gubernamentales de estados y municipios, además de la iniciativa privada (Días, 2003). En este período fueron implementados dos expresivos programas del gobierno federal: Prodetur y el Proecotur (para la región amazónica). Estos programas, según el Ministerio de Turismo, tenían como foco la resolución de problemas infraestructurales a través de recursos externos que viabilizarían la construcción de aeropuertos, estradas, saneamiento y otras obras que posibilitaran el desarrollo dicho sostenible del turismo.

Es importante destacar, relacionado al modelo de desarrollo de aquel momento, el paradigma neoliberal surgido en América Latina en la década de

1970 que se reforzó en la década de 1990, cuando la creencia en el mercado como propulsor del desarrollo -en sustitución al fallido Estado- ganó hegemonía (Teles et al, 2015). Así, se resalta la influencia del contexto económico neoliberal en el dibujo y la articulación de la política nacional de turismo que considera el sector como una industria intensiva en capital que requiere el soporte de agentes financieros y de la cooperación de recursos direccionados, sobre todo para el desarrollo turístico y fornecimiento de infraestructura apropiada para su realización.

Uno de los principales marcos de la política pública de turismo en el país, el PNMT, es lanzado en 1994 por recomendación de la OMT. Este, diferentemente de otros planes, tenía como principal fundamento descentralizar la gestión del turismo de los órganos federales hacia los municipios, desempeñando un rol importante de divulgación y sensibilización en diversos locales de Brasil. Como objetivo específico, el PNMT buscaba la concientización, sensibilización, estímulo y capacitación de los varios agentes de desarrollo que componen la estructura del municipio para que despertaran y reconocieran la importancia y la dimensión del turismo como generador de trabajo y renta, conciliando el crecimiento económico con la preservación y la manutención del patrimonio ambiental, histórico y de herencia cultural, teniendo como fin la participación y la gestión de la comunidad en las decisiones de sus propios recursos (Brasil, 2007). Considerando que los objetivos del PNMT se centraban, entonces, en los municipios, su innovación consistió en establecer líneas generales que fuesen seguidas buscando desarrollar la actividad en términos sostenibles en el ámbito municipal (Días, 2003). Así, por primera vez en el contexto nacional de la política de turismo, la complejidad de esa actividad es aludida, siendo recomendable en su planeamiento las diferentes dimensiones impactadas con su desarrollo. Sin embargo, el intento de descentralización a través del PNMT es considerado una política aislada que no dio los frutos esperados en su momento (Solha, 2004). Eso se debe, en especial, al hecho de que el PNMT estuvo conectado a las decisiones del órgano superior, aunque su idea fundamental era la descentralización. Al tratar de gestionar todo un país, con una extensión territorial como la de Brasil, no obtuvo éxito en entender y atender las diferentes realidades de los municipios brasileños (Assis, 2014). Además, en 1999, en el segundo mandato del presidente Henrique Cardoso, se creó el Ministerio de Deportes y Turismo, momento en el que la actividad tuvo su actuación muy fragilizada en comparación con el escenario anterior, lo cual llevó a interrumpir la ejecu-

ción del PNMT y otros retrocesos.

En virtud del expresivo cambio ocurrido en el escenario de las políticas públicas en 2003 con la creación del MTur, momento en que por primera vez en la historia del turismo brasileño la actividad posee un órgano federal exclusivo, se optó por discutir tal período por separado. Es interesante mencionar que, a pesar de todas las acciones anteriormente emprendidas con la intención de fortalecer el turismo nacional, fue sólo con la creación de este ministerio que la actividad tuvo el real reconocimiento dentro de la política gubernamental como factor de desarrollo socioeconómico.

Políticas públicas de turismo en el siglo XXI

La coyuntura socioeconómica y política brasileña de inicios del siglo XXI contribuyó para que el gobierno, junto con la iniciativa privada y la sociedad civil, se percatara de la necesidad de inversiones más sofisticadas en el sector. Tal necesidad de profesionalizarse forzó a los Estados a introducir herramientas de control de las cuentas públicas y de responsabilidad fiscal (Ministerio de Turismo, 2011).

Desde su creación como órgano autónomo, el Ministerio de Turismo tomó diversas medidas para orientar, planear y gestionar el turismo en el territorio brasileño a través de la articulación de los intereses tanto gubernamentales como de la iniciativa privada (cuadro 2). El PNT apareció como herramienta de consolidación que sirvió como documento orientador de las políticas de turismo en las esferas estatales y municipales con el establecimiento de directrices generales, estrategias y medidas hacia el estímulo del mercado interno y para la conformación de Brasil como uno de los principales destinos turísticos mundiales. El PNT del primer mandato del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2007), según Sancho e Irving (2010), priorizó también la creación y revitalización de varios órganos e instancias representativas en la estructura de gestión descentralizada, abarcando las diferentes esferas de poder.

Cuadro 2. Trayectoria histórica de las políticas públicas de turismo en Brasil en el siglo XXI

2003-2007	- Creación del Ministerio de Turismo con incorporación de Embratur y nueva organización administrativa de la actividad. - Embratur se volvió responsable de los asuntos relacionados a la promoción, divulgación y soporte a la comercialización de los productos, servicios y destinos turísticos. - Creación del Consejo Nacional de Turismo y del Foro Nacional de Secretarios de Estado de Turismo. - Lanzamiento del Plan Nacional de Turismo (2003-2007).
2007-2010	- Lanzamiento del nuevo Plan Nacional de Turismo 2007-2010: Un Viaje de Inclusión. - Instrumentos de consolidación de estrategias y acciones emprendidas por el PNT 2003-2007. - Turismo continúa como inductor de desarrollo.
2013-2016	- Plan Nacional de Turismo (2013-2016). - Se definen las contribuciones del sector para el desarrollo socioeconómico y el fin de la pobreza. - Son reforzados los aspectos que deben guiar el desarrollo del turismo brasileño: participación y diálogo con la sociedad; incentivo a la innovación y al conocimiento; y la regionalización como abordaje territorial e institucional para el planeamiento.

Fuente: Elaboración propia basada en Solha (2004), Beni (2006), Ministerio de Turismo (2011) y Assis (2014).

Los dos primeros planes nacionales de turismo de este siglo tenían como fundamento la expansión y fortalecimiento del mercado interno. Enfatizaban la función social del turismo con la intención de transformar la actividad en un camino de mejora socioeconómica del país y en importante inductor de inclusión social. Sin embargo, el mensaje inicial del presidente Lula da Silva en el primer Plan Nacional de Turismo deja claro que la actividad, en aquel momento, representaría uno de los segmentos económicos que podrían atender de manera más completa y rápida los retos de crecimiento y desarrollo del país, representados por la generación de empleo, equilibrio de la balanza comercial y mejoría de la infraestructura básica a través de subsidio y financiación al turismo. La posición atribuida al turismo en este discurso gubernamental es la de salvador de la patria, dada la magnitud de contribuciones sociales, políticas y económicas que puede promocionar. Así, tal y como muestra Lanzarini (2009), en ningún otro momento de la historia de Brasil la actividad turística tuvo tanta importancia, recursos y estudios

específicos en tanto rama del planeamiento como durante la administración de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Es importante resaltar, de acuerdo con Teles et al (2015), que Brasil siempre se integró al sistema global capitalista de manera subalterna, primero como colonia y luego como nación periférica, mantiene como principal elemento nortear su actuación internacional hacia la búsqueda de la autonomía y el desarrollo económico. El paradigma dominante en Brasil, establecido a comienzos del siglo XXI, es definido como neodesarrollista y señalado como la base heterogénea de sustentación de la política -aplicada primero por Luiz Inácio Lula da Silva y, posteriormente, por Dilma Rousseff- de crecimiento económico basado en la distribución de renta. A lo largo de este período, el Estado recupera su papel de protagonista como propulsor de desarrollo y modernización económica. En lo que toca el turismo, el cambio drástico venido del cambio de gestión entre los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Lula da Silva llevó la transición del trabajo desde el nivel local hacia una nueva manera de planear las políticas públicas de turismo, abarcando el planeamiento a nivel regional (Assis, 2014).

En el PNT 2007-2010 se destacan cuatro metas principales que buscan el estímulo al crecimiento sólido del turismo en país: a) promocionar la realización de 163 millones de viajes en el mercado interno en 2007 y de 217 millones en 2010; b) crear 355 mil nuevos puestos de trabajo en 2007 y 516 mil en 2010; c) generar US\$ 5,1 mil millones en divisas en 2007 y US\$ 7,7 mil millones en 2010. Digno de nota es que tal visión desarrollista presupone que el fortalecimiento del turismo implica necesariamente ampliar la capacidad que el propio turismo tiene de promover el desarrollo regional.

Así, acciones que aseguraran el acceso de jubilados, trabajadores y estudiantes a paquetes de viajes en condiciones facilitadas; la inversión en la calificación profesional y en la generación de trabajo y renta; y la creación de condiciones para la promoción de Brasil en el extranjero, ratificarían la función del turismo como importante inductor del desarrollo y de la inclusión social (Brasil, 2007). En el contexto político de elaboración del Plan, en el que ganaban gran visibilidad los problemas relativos a la inequidad social y el hambre en el ámbito mundial, el turismo despuntaba como importante herramienta para el alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El Plan Nacional de Turismo 2007-2010 contemplaba acciones que darían, particularmente con relación a la erradicación de la pobreza y el hambre extremos, la garantía de la sostenibilidad ambiental y el establecimiento de una aso-

ciación mundial para el desarrollo (Brasil, 2007). El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) 2007-2010, lanzado por el gobierno federal, que tenía como meta generar inversiones en infraestructura e indicaba medidas de incentivo a la inversión privada, era considerado como elemento estructurador y responsable de propiciar las condiciones necesarias para la consolidación del turismo brasileño como vector de desarrollo socioeconómico. En esta perspectiva, es posible afirmar que los diferentes PNT del gobierno de Lula da Silva proponen contribuir al desarrollo del país generando, según Teles (2015), un amplio proceso de cambios que involucran al ciudadano, el Estado y la iniciativa privada.

Dentro de los objetivos del PNT del período ya indicado, el Programa de Regionalización del Turismo Rutas de Brasil tenía como propuesta la estructuración de rutas intermunicipales en las regiones turísticas brasileñas, basadas en los principios de cooperación, integración y sostenibilidad ambiental, económica, sociocultural y político-institucional (Brasil, 2008). Ese Programa, teniendo en vista el esfuerzo en planear el turismo por la organización de destinos en diferentes regiones brasileñas con características similares, puede ser entendido o traducido como una estrategia de éxito en fortalecer estructuralmente la actividad turística (Anjos y Henz, 2012).

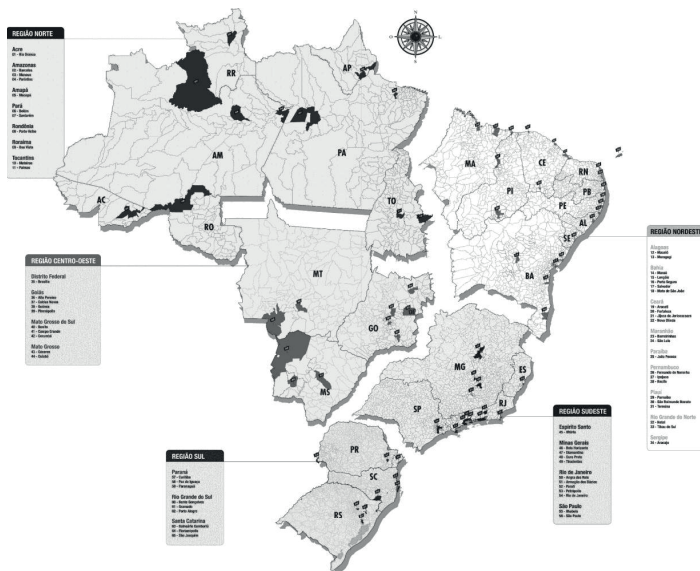
Dada la coyuntura histórica de las políticas públicas brasileñas de Turismo, es de destacar que el reconocimiento como área prioritaria de actuación gubernamental haya ocurrido solamente en la última década. En el modelo que fundamenta el PNT se encuentran aspectos como la mejora de las infraestructuras, la generación y retención de divisas, el aumento de la demanda en los sectores asociados al turismo y la creación de puestos de trabajo -todos ellos dentro del paradigma neodesarrollista brasileño adoptado a partir del gobierno del presidente Lula da Silva-.

En los dos primeros años del gobierno de la presidenta Dilma Rousseff (2011-2012), no hubo un nuevo PNT y eso generó una discontinuidad en las acciones de planeamiento de la actividad turística en el país. En 2012, las acciones presentadas en el Plan Plurianual 2012-2015, basado en el Documento referencial Turismo en Brasil 2011/Velas, el MTur lanzó el PNT 2013-2016: El Turismo Haciendo Mucho Más por Brasil (Ministerio de Turismo, 2011). El plan se centraba en la generación de empleo y en el emprendedorismo, participación y diálogo con la sociedad, incentivo a la innovación y al conocimiento, y regionalización (Carvalho, 2016).

Esas políticas, sin embargo, no consiguieron amenizar las inequidades es-

paciales de la distribución de la infraestructura y el flujo de turistas en Brasil⁽²³⁾. El estudio realizado y dado como ejemplo de tal situación fue el Índice de Competitividad del Turismo Nacional 2015, que analizó 65 destinos turísticos distribuidos entre las cinco macrorregiones brasileñas (figura 1) -Sureste (SE), Sur (S), Noreste (NE), Centro-Oeste (CO) y Norte (N)- bajo 13 aspectos: infraestructura general; acceso; servicios y equipamientos turísticos; atractivos turísticos; marketing y promoción del destino; políticas públicas; cooperación regional; supervisión; economía local; capacidad empresarial; aspectos sociales; aspectos ambientales; y aspectos culturales. Para cada uno de estos ítems, fueron destacados por el estudio los 10 mejores destinos.

Figura 1. Distribución de los 65 destinos inductores del turismo en Brasil



Fuente: Elaboración propia con información adaptada del Ministerio de Turismo, 2015.

(23) A causa de las inversiones en estudios e investigaciones del sector, también se sabe que en 2014 cerca de 62 millones de brasileños viajaron y disfrutaron de actividades turísticas en el país (aunque el potencial sea de unos 100 millones). El sector registró R\$ 899 millones en operaciones de crédito para emprendimientos en el sector, y la financiación de bancos públicos llegó a R\$ 78 mil millones en los últimos 12 años (Ministerio de Turismo, 2015).

Del índice general (cuadro 3), que sintetizó las 13 variables analizadas, 8 de los 10 municipios están en las regiones S y SE, mientras que las otras 2 están en el NE. Esta proporción refleja lo que sucede en las otras esferas analizadas, puesto que hubo predominio de los destinos del S y SE, seguidos por pocos destinos del NE y nada del N o CO. Sobre la infraestructura general, fueron consideradas la capacidad de atención médica para el turista en el destino; el fornecimiento de energía; el servicio de protección al turista; y la estructura urbana en las áreas turísticas (cuadro 4).

Cuadro 3. Índice general

ESTADO	MUNICIPIO	ÍNDICE
SP	São Paulo	83,2
RJ	Rio de Janeiro	81,1
RS	Porto Alegre	81,0
PR	Curitiba	80,4
MG	Belo Horizonte	79,2
PE	Recife	77,2
BA	Salvador	77,0
PR	Foz do Iguaçu	76,3
SC	Florianópolis	75,9
ES	Vitória	75,2

Cuadro 4. Infraestructura general

ESTADO	MUNICIPIO	ÍNDICE
PR	Curitiba	89,1
SC	Florianópolis	85,9
ES	Vitória	85,0
SP	São Paulo	84,1
RJ	Rio de Janeiro	84,0
RS	Porto Alegre	83,5
RN	Natal	83,2
MG	Diamantina	82,9
MA	São Luís	82,8
MG	Belo Horizonte	82,5

Fuente: Ministerio de Turismo, 2015.

Sobre el acceso, se observó el aéreo; por carretera; por puertos; ferroviarios; y sistema de transporte en el destino y proximidad con grandes centros emisivos de turistas (cuadro 5). En los servicios y equipamientos turísticos (cuadro 6), fueron analizadas la señalización turística; los centros de atención al turista; espacios para eventos; capacidad de los medios de hospedaje; capacidad del turismo receptivo; estructura de calificación para el turismo; y capacidad de los restaurantes.

Cuadro 5. Acceso

ESTADO	MUNICIPIO	ÍNDICE
SP	São Paulo	94,0
DF	Brasília	92,4
RJ	Rio de Janeiro	92,1
RS	Porto Alegre	91,6
BA	Salvador	87,7
PE	Recife	83,4
PR	Curitiba	82,0
SC	Florianópolis	80,8
MG	Belo Horizonte	79,6
AM	Manaus	78,5

Cuadro 6. Servicios y equipamientos turísticos

ESTADO	MUNICIPIO	ÍNDICE
SP	São Paulo	92,5
RJ	Rio de Janeiro	89,9
MG	Belo Horizonte	86,6
RS	Porto Alegre	83,4
PE	Recife	83,2
BA	Salvador	81,5
SC	Florianópolis	81,1
PR	Curitiba	80,9
CE	Fortaleza	79,4
PR	Foz do Iguaçu	78,5

Fuente: Ministerio de Turismo, 2015.

Para los atractivos turísticos analizados, se buscó información sobre los naturales; culturales; eventos programados; realizaciones técnicas, científicas o artísticas; y diversidad de atractivos, opciones y equipamientos de ocio (cuadro 7). En relación al marketing y la promoción, fueron analizados aspectos como el plan de marketing; participación en ferias y eventos; divulgación del destino; y estrategias de promoción digital (datos que generaron la calificación que presenta el cuadro 8).

Cuadro 7. Atractivos turísticos

ESTADO	MUNICIPIO	ÍNDICE
PR	Foz do Iguaçu	86,9
SP	São Paulo	86,0
RJ	Rio de Janeiro	85,0
PR	Curitiba	84,2
PE	Recife	79,1
BA	Salvador	79,0
PI	São Raimundo Nonato	76,8
AM	Manaus	75,7
RJ	Petrópolis	74,9
MG	Ouro Preto	74,4

Cuadro 8. Marketing y promoción del destino

ESTADO	MUNICIPIO	ÍNDICE
RS	Porto Alegre	90,1
PR	Foz do Iguaçu	88,5
SP	São Paulo	86,5
MG	Belo Horizonte	86,3
RS	Bento Gonçalves	85,6
PB	João Pessoa	83,1
MA	São Luís	70,7
PE	Recife	70,6
SC	Balneário Camboriú	62,8
MG	Diamantina	62,7

Fuente: Ministerio de Turismo, 2015.

Las características de las políticas públicas, como la estructura municipal para el soporte al turismo; el grado de cooperación con el gobierno estadual; grado de cooperación con el gobierno federal; planeamiento para la ciudad y para la actividad turística; y grado de cooperación público-privada se observan a continuación en el cuadro 9.

La cooperación regional consideró aspectos tales como gobernanza; proyectos de cooperación regional; planeamiento turístico regional; creación de rutas; y promoción y soporte a la comercialización de manera integrada (cuadro 10).

Cuadro 9. Políticas públicas

ESTADO	MUNICIPIO	ÍNDICE
PR	Curitiba	81,3
SP	São Paulo	80,1
RS	Porto Alegre	78,4
MG	Belo Horizonte	78,4
SC	Florianópolis	77,0
RS	Gramado	72,0
PR	Paranaguá	71,9
CE	Fortaleza	71,5
MS	Corumbá	71,4
GO	Goiânia	70,8

Cuadro 10. Cooperación regional

ESTADO	MUNICIPIO	ÍNDICE
RS	Bento Gonçalves	89,9
MG	Tiradentes	82,7
MS	Bonito	82,4
PR	Paranaguá	77,8
PR	Curitiba	75,4
MG	Diamantina	74,8
MG	Ouro Preto	72,4
CE	Nova Olinda	72,1
MS	Corumbá	71,3
ES	Vitória	71,1

Fuente: Ministerio de Turismo, 2015.

Sobre la supervisión, fueron levantados datos sobre las investigaciones de demanda; de oferta; sistema de estadísticas de turismo; medición de los impactos de esa actividad; y sector específico de estudios e investigación (cuadro 11). En cuanto a las características de la economía local se tuvieron en cuenta la infraestructura de comunicación; infraestructura y facilidades para negocios; y emprendimientos o eventos (cuadro 12).

Cuadro 11. Supervisión

ESTADO	MUNICIPIO	ÍNDICE
SP	São Paulo	86,1
MG	Belo Horizonte	80,3
PR	Foz do Iguaçu	80,0
MG	Ouro Preto	78,6
PA	Santarém	78,0
PR	Paranaguá	74,4
ES	Vitória	73,7
GO	Goiânia	73,1
DF	Brasília	72,2
PR	Curitiba	71,6

Cuadro 12. Economía local

ESTADO	MUNICIPIO	ÍNDICE
SP	São Paulo	95,3
RJ	Rio de Janeiro	95,2
RS	Porto Alegre	92,5
ES	Vitória	89,1
PR	Curitiba	87,1
MG	Belo Horizonte	87,0
DF	Brasília	86,9
RS	Bento Gonçalves	84,6
GO	Goiânia	84,0
AM	Manaus	83,4

Fuente: Ministerio de Turismo, 2015.

En relación a la capacidad empresarial, se analizó la potencialidad de calificación y el aprovechamiento de la población local; presencia de grupos nacionales o internacionales del sector turístico; competencia y barreras de entrada; generación de negocios; y emprendedorismo (cuadro 13). En los aspectos sociales, fueron observados el acceso a la educación; el empleo generado por el turismo; uso de atractivos y equipamientos turísticos por la población; la ciudadanía, la sensibilización y participación en la actividad turística; la política; y la prevención de la explotación de niños y adolescentes (cuadro 14).

Cuadro 13. Capacidad empresarial

ESTADO	MUNICIPIO	ÍNDICE
RJ	Rio de Janeiro	96,0
SP	São Paulo	94,9
MG	Belo Horizonte	94,8
RS	Porto Alegre	94,7
PB	João Pessoa	94,0
PE	Recife	93,2
DF	Brasília	93,1
ES	Vitória	93,1
SC	Florianópolis	92,9
PR	Curitiba	92,7

Cuadro 14. Aspectos sociales

ESTADO	MUNICIPIO	ÍNDICE
SC	Balneário Camboriú	85,6
RJ	Petrópolis	81,1
RS	Bento Gonçalves	80,1
PR	Curitiba	79,5
RS	Porto Alegre	78,3
MG	Ouro Preto	76,4
PR	Foz do Iguaçu	73,3
ES	Vitória	72,8
PE	Fernando de Noronha	72,4
SP	São Paulo	71,5

Fuente: Ministerio de Turismo, 2015.

Los aspectos ambientales como estructura y legislación municipal de medio ambiente; actividades en curso potencialmente contaminadoras; red pública de distribución de agua; red pública de recolección y tratamiento de residuos; recolección y destinación pública de residuos; y patrimonio natural y unidades de conservación en el territorio municipal formaron el conjunto de variables para componer el índice de referencia (cuadro 15). En los aspectos culturales, entre los cuales fueron analizados la producción cultural asociada al turismo; el patrimonio histórico-cultural; y la estructura municipal de apoyo a la cultura (cuadro 16), hubo una proporción de representación más equilibrada y, por lo menos, un destino de cada macrorregión.

Cuadro 15. Aspectos ambientales

ESTADO	MUNICIPIO	ÍNDICE
PR	Curitiba	93,4
RJ	Rio de Janeiro	84,6
RJ	Petrópolis	82,6
TO	Palmas	82,5
RS	Porto Alegre	82,5
RN	Natal	81,2
PR	Foz do Iguaçu	80,9
ES	Vitória	80,4
MG	Belo Horizonte	79,3
CE	Fortaleza	78,8

Cuadro 16. Aspectos culturales

ESTADO	MUNICIPIO	ÍNDICE
BA	Salvador	91,8
RJ	Rio de Janeiro	90,5
PE	Recife	88,6
ES	Vitória	87,8
MS	Campo Grande	86,7
PA	Belém	86,6
MG	Ouro Preto	85,4
SC	Florianópolis	82,0
RS	Porto Alegre	80,3
MA	São Paulo	80,2

Fuente: Ministerio de Turismo, 2015.

Al observar la relación nominal de los destinos y su localización en el mapa, es importante verificar que la inequidad en relación a la competitividad entre los destinos reflejó, en cierta medida, las inequidades entre las macrorregiones como un todo. La concentración de renta, población, infraestructura y mercado consumidor del S y SE hicieron que los destinos de estas macrorregiones fueran más competitivos que los otros ubicados en las de IDH más bajo (cuadro 17).

Cuadro 17. PIB, IDH y población por macrorregión brasileña

REGIÓN	PIB (IBGE, 2015)	IDH (ONU, 2010)	% DE LA POBLACIÓN (IBGE, 2015)
Sudeste (SE)	55,2%	0,754	42%
Sur (S)	16,2%	0,756	15%
Nordeste (NE)	13,6%	0,660	28%
Centro Oeste (CO)	9,8%	0,753	07%
Norte (N)	5,3%	0,684	08%

Fuente: Elaboración propia.

Con la intención de hacer todavía más clara la discusión sobre la concepción de desarrollo que fundamenta el modelo turístico predominante, a continuación serán evidenciadas las principales que lo orientan.

Concepción del desarrollo del turismo según el poder público brasileño

La conformación de un discurso alrededor del turismo, que le confiere el estatus de pasaporte para el desarrollo, evidencia la comprobada relación con la concepción de desarrollo económico, sobre todo relacionado al mencionado vínculo entre la promoción de la actividad y el crecimiento de indicadores macroeconómicos.

Es importante destacar que la definición general de desarrollo, dentro de la concepción trabajada en los estudios de turismo, apunta hacia el proceso de producción de la riqueza, estrictamente asociado al desarrollo económico. Más este desarrolla está entendido básicamente como: “[...] el binomio formado por el crecimiento económico (medido a través del crecimiento del PIB o del PNB) y por la modernización tecnológica, que ambos estimulan recíprocamente” (Souza, 1997, p. 18). En este punto, algunos indicios de la aprensión por el desarrollo por las políticas públicas nacionales de turismo, conforme ya destacadas, son vislumbrados.

Así, se resalta la comprensión de la actividad como una estrategia de desarrollo revelada por el estímulo direccionado hacia el crecimiento del turismo, que pasa a tener un rol destacado en la economía brasileña. La actividad

turística, en este escenario, es vista como parte integrante de un plan de desarrollo económico general, o bien: como parte de una estrategia general de desarrollo.

En cuanto a la comprensión de la actividad turística como una estrategia de desarrollo, se verificó que -principalmente a partir de la década de 1990, cuando fueron presidentes Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso- varios estados, municipios, empresas privadas y ONG pasaron a comprender la importancia del fenómeno turístico como un posible factor de desarrollo económico e inclusión social.

Es clara la visión general de desarrollo que predomina en los planes nacionales de turismo en Brasil, en los tres que existieron desde 2003. Desde entonces, según el PNT, el turismo deberá ser tratado por el gobierno como asunto prioritario de Estado. En todos los planes elaborados, el turismo es presentado como uno de los principales productos en generación de divisas en moneda extranjera para el país, disputando las primeras posiciones con la exportación de automóviles. Basado en un extenso volumen de datos, los planes tienen el objetivo de evidenciar la capacidad del turismo en inducir el crecimiento o impactar positivamente en la aceleración del crecimiento del país. A partir de 2007, con la conquista de la sede del mundial de fútbol 2014 y los juegos olímpicos de 2016, se destaca, también, la necesidad de preparar el turismo brasileño para los megaeventos, con vistas a la generación de divisas y el incremento de la llegada de turistas extranjeros.

Al turismo nacional se le atribuyó, así, el rol de inductor del desarrollo y de la generación de renta y empleo por su destaque ejercido en la economía, sobre todo en aquellos países en desarrollo (Días y Aguiar, 2002; Rabahy, 2003). Por ser objetivo declarado del Plan para fortalecer el mercado interno, la actividad turística consistiría en fuente principal de vigor y desempeño de este sector económico.

Además del recurrente rol de palanca del desarrollo atribuido al turismo por el PNT, también se le vincula a la actividad el estímulo a la expansión de la infraestructura brasileña, reforzado por el PAC, a partir de que el aumento del turismo influyó directamente en la construcción de nuevos espacios para atender a esta creciente demanda. Las propias metas y los macroprogramas expresados en los PNT son entendidos como partes integrantes del PAC.

Las estrategias definidas en los macroprogramas del PNT 2007-2010 indicaban que el turismo iría -poco a poco ocupando una posición que todos siempre esperaron de este sector: la de importante actor en la juy+econo-

mía nacional, sea por su marcada participación en el PIB, sea como fuerte mercado empleador (Brasil, 2007: 8). En el PNT 2013-2016, la capacidad del turismo de ser una palanca y de contribuir para la consolidación del desarrollo socioeconómico ahora llamado equilibrado es reafirmada. Nuevos elementos son sumados al contenido del plan, tal como la preocupación por la protección del medio ambiente, la promoción de su uso económicamente sostenible y la inclusión social; sin embargo, la apuesta en su prominente capacidad generación de renta y trabajo continúa.

La gran importancia atribuida al turismo en la economía nacional es, entonces, aspecto ampliamente reforzado y reafirmado por el PNT. La función ejercida por esa actividad, en este contexto, es apuntada como esencial para el conjunto de la economía por actuar como factor que “[...] acciona un gigantesco engranaje de oportunidades de trabajo y renta en diferentes puntos de nuestro territorio (Brasil, 2007, p.5).” En este sentido, el turismo se vé, definitivamente, como factor de desarrollo regional y de aceleración del crecimiento económico. Se hace evidente que el gobierno federal, al considerar los buenos resultados de la actividad, busca priorizar el desarrollo del turismo en razón de los siguientes factores: 1) es un multiplicador de crecimiento, siempre por encima de los índices medios de crecimiento económico; 2) es inversión en mano de obra, con impactos positivos en la reducción de la violencia en el país; 3) es una puerta de entrada al mercado de trabajo para jóvenes con diferentes niveles de calificación; y 4) ayuda a fortalecer la identidad del pueblo y contribuye a la paz, al integrar diferentes culturas.

El desarrollo del turismo en el país pasó entonces, según el PNT, por el estímulo al crecimiento económico que, por su lado, contribuyó también a su propio crecimiento. Las inversiones previstas en infraestructura y las medidas de incentivo a la inversión privada, tal y como fueron planeadas por el gobierno federal, propiciarían las condiciones necesarias para la consolidación del Turismo como un importante vector de desarrollo socioeconómico (Brasil, 2007).

Aunque el PNT, en sus diferentes ediciones, expresara el modelo de desarrollo general (como aquel que busca contemplar y armonizar la fuerza y el crecimiento del mercado con distribución de renta y reducción de la inequidad social), las metas propuestas para el turismo en los períodos correspondientes dejan claro el foco principal e inmediato que se busca con el estímulo al turismo: el crecimiento económico.

No hay manera de negarlo: el turismo, de hecho, posee un evidente poten-

cial para la generación de inúmeros beneficios –en especial el económico, como hemos visto, dado su efecto multiplicador en diversas estructuras de la economía–. Como recuerda Trigo (2003, p. 102), “[...] es evidente que el turismo tiene una importancia económica muy grande y que las tendencias mercadológicas necesitan ser llevadas en cuenta”. Sin embargo, varios argumentos críticos a la comprensión favorable del turismo como panacea fueron presentados dejando claro que la actividad es, también, un ejemplo de cómo el crecimiento económico no significa necesariamente desarrollo (Cañada y Gascón, 2007).

En muchos países donde la actividad ha sido responsable del incremento del PIB, el proceso –además de caracterizarse por la desigual distribución de beneficios– generalmente ha sido acompañado por inúmeros impactos negativos en el medio ambiente, en el crecimiento de la inflación y otras consecuencias no siempre contempladas en los parámetros macroeconómicos, pero que siempre perjudican los sectores menos favorecidos.

Conclusión

Este capítulo ha buscado, de manera coherente y organizada, apuntar los principales sucesos históricos que marcaron la trayectoria política del turismo en Brasil. Se han discutido los modelos y paradigmas de desarrollo que influyeron en el proceso evolutivo de las políticas públicas del turismo implementados a lo largo de los siglos XX y XXI. Ha quedado claro que la adopción de nuevos paradigmas, en particular a partir del gobierno del presidente Lula da Silva –como la creación del Ministerio de Turismo–, representan un importante salto cualitativo para el turismo nacional. Los análisis de los PNT han constituido una de las principales contribuciones de este capítulo.

Se ha verificado que, antes de 2002, el turismo reconocido como sector económico capaz de contribuir al desarrollo socioeconómico nacional/regional no estaba organizado como actividad que mereciera la debida atención del poder público. En el período anterior a la implantación de la política nacional de turismo en el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso –momento en el cual se inició la regulación de las acciones de planeamiento–, los diversos intentos de acciones dirigidas hacia el turismo alcanzaban poco o ningún éxito. Varias de estas acciones, incluso, fueron apuntadas como desconectadas o con poca adherencia a la compleja realidad territorial de Brasil.

A lo largo del gobierno del presidente Lula da Silva, con la creación del Ministerio del Turismo y del lanzamiento nacional de los PNT, se aspiró a una nueva política de turismo que serviría como indicativo para el desarrollo y para suavizar los problemas sociales y de la promoción de las relaciones internacionales a través del fortalecimiento del turismo (Teles et al, 2015). Uno de los principales resultados de los avances alcanzados en la última década con el lanzamiento de los PNT es la publicación de la Ley General del Turismo (11771/2008), que exige la consolidación de un banco de datos a través de un sistema de informaciones turísticas con vistas al soporte de prácticas de planeamiento y gestión de las actividades turísticas.

Otro punto a destacar, refrendado y consolidado con los PNT, consiste en la regionalización turística que tenía por objetivo la integración territorial brasileña. Aunque la propuesta presente sus limitaciones respecto del alcance estructural, teniendo en vista las dimensiones y la complejidad geográfica brasileña, el Programa de Regionalización del Turismo presenta un gran potencial y constituye una importante contribución en el campo del planeamiento turístico del país. La articulación de acciones entre el Ministerio de Turismo, los estados, los municipios, otras instancias de gobiernos regionales y actores locales, estimulada por este programa, es, por lo tanto, primordial para que los resultados esperados puedan ser obtenidos.

Bibliografía y fuentes consultadas

Anjos, F. A. y Henz, A. P. (2012) Planejamento de Turismo no Brasil entre 2003 e 2007, en IX Seminário da Associação Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Turismo/ANPTUR. Anais do IX Seminário da ANPTUR/Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo, São Paulo.

Assis, N. S. M. (2014) *A Política de Regionalização do Turismo de Minas Gerais: um estudo de caso do Circuito Turístico Caminhos do Sul de Minas*. Monografía (Turismo) Universidade Federal de Minas Gerais.

Ballester Ros, I. (1967) —Desarrollo del turismo y crecimiento económico, en *Estudios Turísticos*, n.º 14, Instituto de Estudios Turísticos, Madrid.

Beni, M. C. (2006) *Política e Planejamento de Turismo no Brasil*, Aleph, São Paulo. Brasil (2007) Ministério de Turismo. Plano Nacional de Turismo 2007/2010. Uma viagem de inclusão. Brasília, Ministério do Turismo.

Brasil (2008) Ministério de Turismo. Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional. Relatório Brasil. 2. ed. revisada. Brasília, Ministério do Turismo.

Cañada, E. y Gascón, J. (2007) *Turismo y desarrollo: herramientas para una mirada crítica*. Enlace, Managua.

Carvalho, G. L. Perspectiva Histórico-Institucional da Política Nacional de Turismo no Brasil (1934-2014). Mercator, Fortaleza, v. 15, n.º1, jan./mar., 2016.

Cavalcanti, K. B. y Hora, A. S. (2002) —Política de Turismo no Brasil, en *Revista Turismo em Análise*, vol.13, n.o 2, São Paulo, ECA/USP.

Couceiro de Oliveira, C. et al (1996) *A Descentralização Político-administrativa no Brasil, Fundamentação, desenvolvimento, dificuldades e perspectivas*, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea.

Dias, R. y Aguiar, M. R. (2002) de. *Fundamentos do turismo: conceitos, normas e definições*. Alínea, Campinas.

Dias, R. (2003) *Planejamento do Turismo: Política e Desenvolvimento do Turismo no Brasil*. Atlas, São Paulo.

Emmendoerfer, L. (2007) A formação dos circuitos turísticos mineiros: uma política pública descentralizada e democratizante?, en *Observatório de Inovação do Turismo - Revista Acadêmica*, vol. 2, n.º 4.

Filho, C. J. M. (2005) *Concepção de políticas públicas: definição, viabilização e execução*. Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - Campus Santo Angelo.

Hall, C. M. (2001) *Planejamento turístico. Políticas, processos e relacionamentos*. Contexto, São Paulo.

Ministerio do Turismo y Fundacao L'Hermitage (2011) Capacitacao em Turismo, Políticas Públicas e Regionalização. En línea: <<http://www.capacitacaoemturismomg.org.br>>. Consultado: 28 de agosto de 2011.

Ibrap (2011) Instituto Brasileiro de Política Pública. O que é política pública? En línea: http://www.ibrapp.com/index.php?option=com_content&view=article&id=64. Consultado: 28 de agosto de 2011.

Lanzarini, R.G.S. (2009) Turismo e Políticas de Integração Regional: Plano Nacional de Turismo (2007/2010) - o segundo Governo Lula, en: 4º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais, 2009, Cascavel/PR. Políticas Sociais na América Latina. Cascavel/PR:

UNIOESTE, v.1.

Nunes, I. (2009) Turismo, desenvolvimento e dependência em Cabo Verde. Coimbra: Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Dissertação de Mestrado em Economia.

Rabahy, W. (2003) *Turismo e desenvolvimento: estudos econômicos e estatística no planejamento*, Manole, São Paulo.

Sancho, A.; Irving, M. A. (2010) Interpretando o Plano Nacional de Turismo 2003/2007 sob a ótica da Inclusão Social, en: *Caderno Virtual de Turismo*, vol. 10, n.º 3.

Scótolto, D.; Panosso Netto, A. (2015) Contribuições do Turismo para o Desenvolvimento Local, en *Cultur: Revista de Cultura e Turismo*, vol. 9.

Solha, K. T. (2002) A evolução do turismo no Brasil, en Rejowsky, *Turismo no percurso do tempo*. Aleph, São Paulo. Aleph.

Solha, K. T. (2004) *Órgãos públicos estaduais e o desenvolvimento do turismo no Brasil*. Tese apresentada à Área de Concentração: Relações públicas, propaganda e turismo da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo.

Souza, M. L. (1997), Algumas notas sobre a importância do espaço para o desenvolvimento social, en *Território*, ano II, n.º 3, jul./dez, Rio de Janeiro.

Tavares, M.; Fiori, J. (1993) *(Des)ajuste global e modernização conservadora*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.

Teles, R. M. S. y Pieri, V. S. G. y Oliveira, F. (2015) O turismo no contexto neodesenvolvimentista/universalista do Governo Lula (2003/2010), en: Pieri, V. S. G. de; Teles, R. M. de S. (Orgs) *Turismo e Relações Internacionais: fronteiras transnacionais, paradiplomacia da cidades e inserção internacional do Brasil*, Rio de Janeiro: Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais/Cenegrini.

Trigo, L.G.; Panosso Netto, A. (2003) *Reflexões sobre um novo turismo: política, ciência e sociedade*, 2.^a ed. rev., Aleph, São Paulo.

CAPÍTULO 4

TURISMO EN CHILE

Antecedentes históricos

Humberto Rivas Ortega

El turismo es abstracto. Vendemos paisajes que a nosotros no nos cuestan nada. Todavía, con una ventaja más: el paisaje se mira y se deja; no hay que volverlo a hacer de nuevo. De manera, pues, que el turismo es un don de la naturaleza concedido a nuestro país, por obra y gracia de Dios. Por eso debemos cuidarlo como si fuera la verdadera gallina de los huevos de oro.

Editorial de la revista En Viaje (Ferrocarriles del Estado, Chile)

Introducción

Con una extensión de aproximadamente 4.300 km de longitud, en el sentido norte-sur, Chile cuenta con condiciones privilegiadas para el desarrollo de actividades turísticas. El contraste de distintas zonas geográficas permite apreciar una amplia diversidad de paisajes entre las regiones septentrionales y australes, lo que explica a lo largo de estos últimos 60 años el interés de los visitantes por apreciar su naturaleza extrema.

El objetivo de este capítulo es hacer una breve revisión, desde una perspectiva histórica y teniendo en cuenta el entorno macroeconómico, de los modelos de desarrollo turístico que Chile ha adoptado desde el año 1950 hasta la fecha. Sin ánimo de abarcar todos los aspectos que han determinado la situación actual del país y su posicionamiento internacional, se ha tratado de dar respuesta a las interrogantes propuestas al abordar este trabajo, la primera se refiere a si existe un modelo de desarrollo turístico, y la segunda, a las políticas implementadas a partir del año 1945.

Evolución del turismo en Chile (1950-2015)

Los principales destinos de los turistas nacionales de Chile se ubican a lo largo del borde litoral, que tal como ocurre en muchos lugares del mundo ejerce una fuerte atracción para la población de las zonas urbanas. Por su

importancia para el turismo nacional, se debe destacar el crecimiento del sector comprendido en la zona central, cuyo principal núcleo costero es la ciudad de Viña del Mar y el eje La Serena- Coquimbo, donde se concentra una proporción significativa de la oferta hotelera y de segundas residencias que existe en el país.

En general, la actividad turística en cada región presenta características muy diferentes en cuanto a la concentración e intensidad de la demanda receptiva e interna. Es un hecho que la división geográfico-administrativa no tiene demasiada importancia para reconocer las zonas de mayor atractivo turístico; sin embargo conviene destacar algunas características geográficas que sin duda influyen en su condición de destino turístico en el contexto internacional. El territorio chileno se encuentra al oeste de América del Sur, a partir de la latitud 17°30' Sur, con un ancho promedio de 177 Km y una extensión de aprox. 4.200 Kms. (Figura 1). Limita al norte con la República del Perú, al este con Bolivia y Argentina, al oeste con el Océano Pacífico y al sur con el Polo Sur. Por su ubicación y longitud cuenta con territorios en tres continentes, y tiene una superficie total que alcanza los 2.000.000 de km²

Su amplitud territorial y su longitud configuran una situación de potencialidad turística singular para el desarrollo de actividades relacionadas con la naturaleza, que en los últimos 50 años han contribuido a su posicionamiento a nivel internacional como destino de intereses especiales, lo que explica su actual ubicación dentro de las corrientes turísticas sudamericanas (figura 1). La evolución del desarrollo turístico de Chile presenta una evidente relación con las políticas económicas que el país ha adoptado y su apertura al comercio exterior, de esta forma el turismo ha reflejado la estrecha interdependencia entre factores políticos, económicos y sociales. Para una síntesis de las etapas que se han definido para este trabajo véase el cuadro 1, en anexo, Chile marcado en blanco.

Figura 1. Mapa de Chile



Fuente: National Geographic.

Turismo en un escenario de industrialización y sustitución de importaciones (1950-1960)

La primera etapa de este breve recorrido por la historia del turismo en Chile -que comprende el último período del presidente Gabriel González Videla (1946-1952) y el mandato del presidente Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958)- se inicia en pleno auge de desarrollo industrial, luego de que la transformación estructural de la economía nacional, transitando de un modelo primario exportador (MPE) a un modelo de sustitución de importaciones (ISI), impulsara una creciente y activa participación y control del Estado en todas las áreas productivas, incluido el turismo.

Para el caso de Chile es importante analizar el rol de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), que se transformó en el principal instrumento estatal para promover el crecimiento productivo, a través de políticas de fomento agrícola, comercial, industrial y hotelero. Para tal efecto, definió un programa integral de inversiones que incorporaron al sector turismo dentro de una estrategia orientada a impulsar el proceso de industrialización, al mismo tiempo que se creaban empresas estratégicas, como es el caso

de la Empresa Nacional del Petróleo (1950), Industria Azucarera Nacional (1952), Refinería de Petróleo en la costa central (1955), el mismo año en que se acuerda crear la empresa Hotelera Nacional (HONSA).

Las funciones otorgadas a dicha entidad, se definen en el Decreto N°370, que en su primer artículo (Ministerio de Hacienda, 1953) expresaba que la “Corporación de Fomento de la Producción tendrá a su cargo la explotación centralizada de la industria hotelera en la que el Estado tiene actualmente aportes o intereses, directamente o a través de los diversos organismos de su dependencia. Por este mandato, la hotelera nacional, que contaba con un 93,6% de su capital perteneciente a la CORFO, constituyó un patrimonio que alcanzaba 28 establecimientos hoteleros distribuidos de norte a sur, en las ciudades de Arica, Iquique, Pica, Antofagasta, Calama, Mejillones, Taltal, Tocopilla, La Serena, Coquimbo, Vicuña, Ovalle, Los Andes, Curicó, Talca, Constitución, Linares, Chillán, Lago Lanalhue, Pucón, Valdivia, Calafquén, Pirehuevo, Puerto Varas y Puerto Montt” (CORFO, 1962 p.37).

Si bien no se cuenta con estadísticas de turismo para este período, un completo estudio de los recursos naturales y las actividades económicas, liderado por la CORFO (Vila, 1962), en su capítulo dedicado a turismo señalaba que en el período 1957-1960 el promedio anual de turistas extranjeros fue de 69.000, con un gasto promedio del decenio equivalente a U\$S 6 millones de dólares. En tanto, el mercado nacional se desplazaba principalmente por tierra, a través de una extensa red caminera (58.000 km) y ferroviaria (8.414 km), estimándose a fines de la década más de 2,6 millones de pasajeros de ferrocarril en la red sur y costera.

Este período, de cambios estructurales en la economía nacional, construye las bases de lo que más tarde sería la red más completa de alojamiento para el turismo, vinculada también al desarrollo de una infraestructura vial y ferroviaria que facilitó la conectividad de norte a sur y permitió el acceso de los turistas a nuevos destinos.

Institucionalización del sector turismo (1960-1969)

Durante el período de gobierno del presidente Jorge Alessandri Rodríguez (1958-1964), y luego del presidente Eduardo Frei Montalva (1964-1970), comienza a intensificarse la crítica al modelo de sustitución de importaciones, por cuanto: “[...] no había logrado independizar la economía interna del sector externo (Meller, 1998 p. 54)”. En este período “[...] las estrategias latinoame-

ricanas de desarrollo buscaban alcanzar dos objetivos: (i) la independencia económica respecto de los mercados mundiales, y (ii) la reducción por el Estado. Con los recursos adicionales obtenidos, el Estado podría planificar y guiar el desarrollo económico en una dirección que favoreciera a la gran mayoría (Meller, 1998 p. 114).” Como respuesta al creciente despegue de la actividad turística y a la necesidad de generar un instrumento formal de gestión y coordinación, el Estado crea el año 1960 la Dirección de Turismo de Chile. El rol de esta institución fue determinante para que los organismos centralizados de la administración estatal asumieran funciones directas en la regulación de la actividad turística, integrando bajo su responsabilidad información, publicidad, inspección y fomento del desarrollo turístico nacional.

A finales del período, el proceso de desconcentración y descentralización que ya estaba planteado en la agenda nacional conlleva a la creación de los Consejos Regionales de Turismo, promulgados a través de la ley N.º 17.169. Las atribuciones de estos consejos, que se constituyeron en diversas provincias del país eran tan amplias que podían desarrollar estudios, planes, acciones de promoción, regulación, fiscalización, fomento e incluso conceder créditos para el desarrollo de equipamiento orientado preferentemente al turismo social (Ministerio de Fomento, Economía y Reconstrucción, 1969). Asimismo, con el fin de asumir la coordinación intergubernamental y lograr medidas efectivas y prácticas que ayudaran a remover los obstáculos que impedían un trabajo más asociado a las instituciones vinculadas al desarrollo del turismo, se creó en 1966 la Comisión Nacional Coordinadora de Turismo (CONACOTUR). Estaba integrada por los subsecretarios de Economía, Fomento y Reconstrucción (que la presidía), Relaciones Exteriores, Transportes y Hacienda, a los máximos directivos de la Dirección de Turismo, Obras Públicas, carabineros, investigaciones, Deportes, Empresa de Ferrocarriles del Estado, Empresa Marítima del Estado, LAN Chile, el subdirector regional de la Oficina de Planificación Nacional y cinco representantes del presidente de la República. Sin embargo; nunca se propuso un plan de trabajo, por lo que tuvo escasa efectividad en sus funciones (Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, 1969). Al mismo tiempo se proponía la creación de un Consejo Nacional de Turismo, que además de apoyar la labor de coordinación debía asumir funciones ejecutivas.

Una decisión importante de la Dirección de Turismo de Chile, a fines de los años 60, fue la definición de zonas turísticas prioritarias a nivel nacional, te-

niendo como base los atractivos turísticos y las condiciones geográficas del país. Se reconocieron zonas, circuitos y centros turísticos, con el objeto de focalizar el esfuerzo del Estado y poner en marcha una estrategia territorial concordante con las iniciativas de inversión del plan nacional impulsado por el organismo. Esta primera zonificación con sus modificaciones ha sido la base del ordenamiento territorial geoturístico que se observa hasta la fecha.

El ritmo de incremento de la demanda turística en este período es evidente (el más intenso desde que se cuenta con registros), por cuanto de los 63.400 extranjeros que llegaban a Chile el año 1960, se incrementa a poco más de 181.000 extranjeros el año 1969, con una creciente participación del turismo sudamericano (Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, 1971). El turismo interno, que presenta un crecimiento lento y concentrado⁽²⁴⁾, se distribuía principalmente entre Santiago y la zona de Valparaíso (45,6%) y en menor proporción en las regiones sur-austral (28,5%), norte (16,9%) y el resto en otros sectores de la zona central.

Turismo en el período de quiebre institucional e inserción internacional bajo un modelo neoliberal (1970-1989)

En el período del presidente Salvador Allende Gossens (Unidad Popular) se introducen nuevas iniciativas, dirigidas a reforzar el rol del Estado, de tal forma que a partir del control de la economía se pudieran alcanzar también los objetivos de mejorar las condiciones de calidad de vida de la sociedad. El modelo se sustentaba en reformas estructurales dirigidas a:

[...] depositar el control de los medios de producción en manos del Estado. Las ventajas y la racionalización de este objetivo estaban en que, si el Estado obtenía el control de los medios de producción, estaría en mejor posición para adoptar decisiones económicas que consideraran en forma preferente el bienestar de los trabajadores. Este control produciría un aumento del excedente económico controlado por el Estado. Con los recursos adicionales obtenidos, el Estado podría planificar y guiar el desarrollo económico en una dirección que favoreciera a la gran mayoría (Meller, 1998:114).

(24) No se cuenta a la fecha con registros estadísticos confiables para el turismo interno, por cuanto los datos disponibles incluyen a todo tipo de viajeros.

Figura N° 2. Macro zonas turísticas continentales de Chile

Zona	Principales atractivos y actividades turísticas	Regiones
Norte	Playa Astroturismo Turismo indígena Circuitos altiplánicos Arqueología Paleontología Desierto Altiplano	Arica y Parinacota Tarapacá Antofagasta Atacama
Central	Urbano Eventos Playa Enoturismo Agroturismo Nieve Gastronomía	Coquimbo Valparaíso Metropolitana de Santiago Libertador General Bernardo O'Higgins Maule
Sur	Ecoturismo Agroturismo Turismo indígena Naturaleza Aventura Circuitos lacustres Gastronomía	BioBio Araucanía Los Ríos Los Lagos
Austral	Ecoturismo Naturaleza Aventura Circuitos marítimos Glaciares Fiordos Antártico	General Carlos Ibañez del Campo Magallanes y de la Antártica Chilena

Fuente: Elaboración propia.

Al comenzar este período, la afluencia de turistas extranjeros era de aproximadamente 199.000 visitantes, la mayoría (82%) procedentes de los países fronterizos, con Argentina como principal mercado emisor. Debido a la alta concentración de la demanda en la zona central y especialmente en los balnearios cercanos a la capital, el gobierno propone un plan de inversión hotelera de bajo costo y desarrolla un programa de inversiones en balnearios populares para masificar los flujos de demanda interna (Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, 1971). La política de turismo del gobierno pretendía:

[...] dar acceso a los beneficios del turismo y al esparcimiento a todos los trabajadores chilenos y sus familias, considerando que estos beneficios han llegado a formar parte de las conquistas que la clase trabajadora tiene derecho a alcanzar. Así orientado, el turismo popular pretende dar oportunidades a la gran masa de chilenos para que conozcan la realidad física, histórica, social, cultural y económica del país, paralelamente a la satisfacción de sus necesidades vitales de esparcimiento y descanso. Para estos efectos, es necesario que el turismo se despoje de su carácter de actividad elitaria, a la cual han tenido acceso antes del gobierno de la Unidad Popular sólo las minorías con capacidad económica suficiente para pagar un turismo de lujo y sin contenido social (Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, 1971: 4). Al mismo tiempo, se propone atraer el turismo extranjero como una forma dar a conocer la realidad del país y de darle mayor valor a los recursos naturales y culturales (Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, 1971).

El proceso impulsado por la Unidad Popular fue interrumpido por un golpe militar, encabezado por el general Augusto Pinochet Ugarte (1973-1990). Se caracteriza este período por una profunda transformación en el modelo económico vigente, que “[...] enfatiza el papel del sector privado, los mercados libres, la liberalización del sector externo y la desregulación a gran escala de la economía” (Meller, 1998, p. 60). Para impulsar este cambio, se liberan muchos de los precios bajo control y se inicia un programa de apertura comercial que tuvo efectos profundos en el desarrollo económico nacional. Entre 1974 se privatizan más 400 empresas que estaban bajo control del Estado, incluyendo un banco comercial (Ffrench-Davis y Laban (1995).

En el año 1975 se crea el Servicio Nacional de Turismo, entidad que sustituye jurídicamente a la Dirección de Turismo de Chile, y que representa el nuevo modelo de gestión pública acorde con la reestructuración político administrativa y regionalización iniciada por el régimen militar. Su estructura responde a un organismo central, con direcciones en todas las capitales regionales, autorizándolo a crear oficinas locales. El objeto de este nuevo organismo es investigar, planificar, fomentar, promover, coordinar y controlar la actividad turística, para lo cual cuenta con numerosas funciones, entre las que podemos destacar el diseño de planes, programas y políticas turísticas, promocionar el país en el extranjero, declarar fiestas nacionales, autorizar la instalación de alojamientos, asesorar a los organismos pertinentes en la conservación del

patrimonio natural y cultural, informar de solicitudes de concesión de playas, capacitar al personal del sector turismo, declarar zonas de interés turístico nacional e incluso vender u otorgar concesiones por bienes de su patrimonio - la función control y otras facultades del servicio fueron posteriormente derogadas - (Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, 1975).

En este período, se pudo apreciar que el movimiento turístico creció a tasas inferiores en relación al período anterior, lo que se explica por el golpe militar ocurrido en 1973, que sumado a otros factores económicos provocó una disminución del 15,4% en las llegadas de turistas extranjeros respecto del año 1970, si bien el resultado global es que el año 1979 ya se registraban aproximadamente 327.00 turistas y 10 años después se ha duplicado el turismo receptivo, con un total de aproximadamente 797.000 turistas que dejaron en el país unos U\$S 407, 2 millones. En cuanto al turismo interno, los hoteles registraron una estimación de 1,3 millones de llegadas, con un 67,3% de pernoctaciones de pasajeros nacionales de Chile.

Desarrollo turístico centrado en el fomento productivo (1990-1999)

Este período está marcado por el retorno a la democracia, con el Presidente Patricio Aylwin Azócar (1990-1994) quien tiene la responsabilidad de liderar un complejo proceso de transición hacia un nuevo modelo político, económico y social y el presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000).

Según Ropert (2009, p. 9):

“[...] a partir de los años 90, en forma gradual y progresiva, se produce un cambio en el enfoque aplicado a las políticas e instrumentos públicos de apoyo al desarrollo productivo. Se abandona progresivamente la concepción del *laissez faire* o de las fuerzas del mercado como la única directriz orientadora en la asignación de los recursos públicos dirigidos a potenciar el desarrollo productivo, reemplazándose por un enfoque que promueve el logro de acuerdos entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil en torno a una visión y una estrategia de desarrollo regional compartida para orientar y guiar el mercado y asegurar el futuro”.

Consistente con este cambio de enfoque, los instrumentos públicos de apoyo al fomento productivo, a la innovación y al desarrollo de la infraestructura para la competitividad evidencian una evolución, transitando desde una lógi-

ca sustentada, principalmente en una oferta de instrumentos sectorizada y especializada dirigida a resolver aspectos de competitividad específicos en unidades productivas individuales bajo un esquema de asignación de recursos de ventanilla en el marco de una estrategia de desarrollo de sectores productivos priorizados en territorios determinados y con un enfoque selectivo para la asignación de los recursos públicos. Es así como durante los años 90 el sistema público de fomento productivo incorporó en su oferta los primeros instrumentos dirigidos a fortalecer la asociatividad de los eslabones de la cadena de valor. Específicamente, la CORFO implementó el Programa de Fomento (PROFO), cuyo objetivo ha sido apoyar la preparación y desarrollo de proyectos constituidos por grupos de al menos cinco pymes que comparten una idea de negocio en común.

En este contexto, el desarrollo del sector turismo tuvo un nuevo dinamismo, representado por un creciente interés por Chile, no exento de curiosidad por su situación política y económica, y apoyado por una política de apertura al comercio internacional que asigna recursos para campañas de promoción muy intensivas en los mercados limítrofes, al mismo tiempo que se intensifica el esfuerzo por mercados de larga distancia y mayor gasto durante su permanencia en Chile, con esta estrategia nuevamente se logra duplicar las llegadas entre 1989 y 1999, año en que ingresaron 1,6 millones de turistas, que aportaron U\$S 893,5 millones. Los principales mercados emisores hacia Chile fueron: Argentina (49,4%), Perú (7,6%), Bolivia (7,3%) y Estados Unidos (7,6%).

El mercado interno presenta un evidente crecimiento en volumen, alcanzando para el año 1999 la suma de 1,9 millones de llegadas de pasajeros chilenos a establecimientos de alojamiento turístico y una participación dentro del total de pernoctaciones del 63,7%, inferior al período anterior.

Impulso al fortalecimiento institucional del sector turismo (2000-2009)

Comprende el período gubernamental de los presidentes Ricardo Lagos Escobar (2000- 2006) y Sebastián Piñera Echeñique (2006-2010). Como señala Agosin y Montecinos (2011: 11):

[...] en el año 2004, el país se aproximó a las antiguas tasas de crecimiento precrisis, alcanzando una variación anual positiva de 6%. En el período 2004-2008 la tasa de crecimiento anual del producto promedió 4,8%, período en el cual se debe tener en consideración los efectos de fines de 2007 y todo 2008 del aumento de los principales precios de importación y de la crisis financiera internacional. Esta considerable mejora en el desempeño de la economía se debió en gran parte a un muy dinámico sector exportador.

El período está marcado por decisiones dirigidas expresamente, desde el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, a través de Sernatur, para intensificar la estrategia de selectividad y focalización territorial, al mismo tiempo que se incorporaba un decidido apoyo a las micro y pequeñas empresas turísticas. Un análisis de las principales iniciativas de desarrollo territorial orientadas al fomento empresarial reconocía que el rol de la CORFO, que:

[...] implementó el primer instrumento de apoyo al desarrollo productivo que buscó combinar enfoque de clúster y enfoque territorial, denominado Programa Territorial Integrado (PTI). Con una visión de mediano plazo (5 años), el PTI ha apuntado a integrar la acción de CORFO y de otras instituciones de fomento público y privado, utilizando el instrumental de fomento, innovación, atracción de inversiones y financiamiento existentes hacia el mejoramiento de la competitividad de las empresas con potencial económico de un sector determinado y sectores afines en un territorio. El PTI es el primer instrumento de CORFO que financia la formulación y gestión de planes estratégicos de desarrollo productivo en sectores y territorios determinados, promoviendo la integración de las cadenas productivas y la articulación interinstitucional.

En paralelo, cabe hacer mención al programa Emprende Chile, que se inició en 2001 y que a partir del año 2005 se denominó Chile Emprende. Este programa, en la actualidad, es gestionado por un directorio constituido por INDAP, FOSIS, SENCE, MINECOM, SUBDERE y SERCOTEC, quien lo preside; instituciones que a su vez aportan los recursos e instrumentos para el desarrollo de los proyectos y acciones que surgen de un proceso participativo de planificación del territorio. Específicamente, Chile Emprende tiene por objetivo facilitar y potenciar el desarrollo de oportunidades de negocios para las micro y pequeñas empresas en territorios predefinidos sobre la base de objetivos de desarrollo concordados y un trabajo mancomunado entre los actores públicos y privados de cada territorio.

El accionar del programa se focaliza en el sector de las mipymes, avanza en la línea de instalar políticas y programas integrales basados en los requerimientos de desarrollo local, que trascienden la tradicional orientación sectorial, reuniendo los esfuerzos y perspectivas de distintos ministerios, organismos públicos y actores privados en territorios (Ropert, 2009: 10).

En el año 2005 se constituye el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, organismo público-privado cuyo fin es asesorar al presidente de la República en la identificación y formulación de políticas referidas a la innovación y la competitividad, incluyendo los campos de la ciencia, la formación de recursos humanos y el desarrollo, transferencia y difusión de tecnologías. Este Consejo impulsa una estrategia de competitividad basada en algunas actividades productivas seleccionadas en función de su capacidad de elevar el nivel de competitividad del país, incorporándose en la agenda pública el turismo de intereses especiales. Como una actividad prioritaria Programa de Clúster de CORFO, tiene por objetivo aumentar la competitividad del país, mediante cambios significativos en las cadenas de valor y dinámicas territoriales asociadas a las principales actividades económicas con una visión de largo plazo que integre la acción de CORFO con otros agentes de fomento del desarrollo productivo -público y privado, sectorial y regional- potenciando las áreas de innovación, atracción de inversiones, fomento y financiamiento existentes. Durante el último año del período se registraron 2,8 millones de turistas, con un ingreso en divisas ascendente a U\$S 1.977 millones. Se observa un claro predominio de turistas de la región de las Américas y en particular de los países limítrofes, los que en conjunto representan el 64,3% del total de llegadas (estas sumaron 1.043.265). Los principales mercados emisores hacia Chile fueron: Argentina (47,9%), Bolivia (13,1%), (7,6%), Perú (11,4%), Brasil (9,4%) y Estados Unidos (8,0%) (INE, 1999).

En cuanto al mercado interno, los registros indican que en 2009 hubo aproximadamente 3,3 millones de llegadas de pasajeros chilenos a establecimientos de alojamiento turístico, con una participación del 67,2% de las pernотaciones (INE, 2009).

Consolidación de la institucionalidad turística (2010 a la fecha)

Corresponde al período del presidente Sebastián Piñera (2010-2014) y posteriormente de la presidenta Michelle Bachelet Jeria (2014-2018), que se desarrolla bajo un modelo económico, como señala Saavedra (2014: 121) con

carga del modelo original,

[...] especialmente en lo económico, pues se caracteriza por una serie de políticas económicas como la responsabilidad fiscal, la competitividad del país, la estabilidad en las reglas del juego, el garantizar los derechos de propiedad, la creación de instituciones sólidas y bien diseñadas, la continuidad y estabilidad política y la paz social. Sin embargo, el modelo de economía social de mercado surgió como respuesta a la preocupación de los gobiernos democráticos de encontrar el adecuado soporte político para garantizar la continuidad política y la responsabilidad fiscal. Así, se construyó un consenso político acerca de la estrategia de desarrollo nacional.

Un hecho relevante para la institucionalidad del sector es la promulgación de la Ley N.º 20.423, o Ley de Turismo, que crea la Subsecretaría de Turismo, dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. De esta forma a SERNATUR se suma otro organismo, cuyas funciones, entre otras, se centran principalmente en: “[...] la elaboración de planes, programas y proyectos para el fomento, promoción y desarrollo del turismo”, asignándole también una importante función de coordinación con otros organismos competentes (Art. 11º).” Sin embargo, por la naturaleza multisectorial del turismo, las atribuciones de estas instituciones son insuficientes para lograr la coordinación y gestión adecuada, lo que determinó que el parlamento estableciera en el nuevo cuerpo legal un Consejo de Ministros para el turismo conformado por el Ministerio del Turismo, integrado por el ministro de Economía, Fomento y Turismo, que lo preside; el ministro de Obras Públicas; el ministro de Vivienda y Urbanismo; el ministro de Agricultura; el ministro de Bienes Nacionales; el ministro presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente y el presidente del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

A partir de la aprobación del reciente Plan Nacional para el Desarrollo Turístico Sustentable, el Estado intenta liderar un proceso de diversificación y focalización productiva del sector turismo. Los principales desafíos que plantea este instrumento son: a) desarrollar nuevas e innovadoras experiencias turísticas, que consideren elementos culturales e identitarios; b) incentivar a que más chilenos y chilenas viajen, conozcan y disfruten Chile; c) captar mayor valor por turista, mediante acciones de mejoramiento de la oferta y su promoción en mercados internacionales prioritarios y, d) fortalecer el desarrollo sustentable de destinos, a partir de un enfoque territorial integrado que

promueva la articulación de actores locales y regionales.

Durante el último año del período se registraron 4,5 millones de llegadas al país, con un ingreso en divisas ascendente a 2,9 millones de dólares. Se observa un claro predominio de turistas de la región de las Américas y en particular de los países limítrofes, los que en conjunto representan el 60,9% del total de llegadas (estas sumaron 1.043.265). Los principales mercados emisores hacia Chile fueron: Argentina (43,5%), Brasil (10,2%), Bolivia (9,4%) y Perú (8,0%) (INE, 2016).

En cuanto al mercado interno, los registros indican que en 2015 llegaron aproximadamente 6 millones de pasajeros chilenos a establecimientos de alojamiento turístico, con una participación del 63% de las pernoctaciones (INE, 2016).

A modo de conclusión

En cada una de las etapas de este breve recorrido por la historia del turismo en Chile, las autoridades gubernamentales han avanzado en la búsqueda de generar condiciones para fortalecer la institucionalidad sectorial, y si bien existen claras diferencias en el énfasis de las políticas públicas, persisten algunos factores comunes que explican la actual situación del desarrollo turístico de Chile (cuadro 1):

1. Las políticas macroeconómicas han generado un marco para la gestión gubernamental en turismo.
2. El desarrollo del turismo se vincula de forma directa y es altamente dependiente de las políticas económicas, en particular en períodos de expansión del gasto público o crisis, el desarrollo de la actividad está seriamente afectado por las condiciones del entorno. Por ejemplo, las políticas de apertura al comercio exterior han estimulado iniciativas de promoción turística internacional.
3. La coordinación como mecanismo de articulación intersectorial.
4. Durante todo proceso de desarrollo turístico de Chile se han propuesto entidades orientadas a establecer coordinación entre las distintas instituciones de gobierno y con el sector privado.
5. Los instrumentos normativos.
6. Si bien en los últimos 60 años se ha conformado un cuerpo legal que ha facilitado el desarrollo de las iniciativas estatales, sólo en el año 2010 se cuenta con una ley de fortalecimiento institucional.
7. Un desarrollo turístico concentrado en los recursos naturales.

8. El país cuenta con una extensión y condiciones geográficas excepcionales para la práctica de deportes de aventura y actividades vinculadas a la naturaleza. Esta característica ha sido insuficientemente aprovechada hasta la fecha, aunque todos los gobiernos han fomentado el desarrollo de zonas periféricas para generar oferta de productos basados en este tipo de recursos.

9. Una institucionalidad sectorial renovada.

10. La gestión gubernamental en turismo ha seguido los constantes cambios del modelo económico, generando instituciones que centralizadas o descentralizadas han facilitado la intervención del Estado.

11. La política turística como instrumento de gestión integral.

12. Las políticas o planes nacionales de turismo han contribuido a generar lineamientos para la acción del sector público y privado, aunque más bien se han dedicado a planteamientos de ideas y proyectos generales con pocos instrumentos de inversión en turismo. La visión territorial, la competitividad en los mercados internacionales, desarrollo sustentable de los destinos turísticos son aspectos tratados superficialmente a lo largo de este período.

13. Los instrumentos de inversión en turismo.

14. El análisis de las políticas turísticas evidencia que el esfuerzo del Estado por asegurar un escenario de inversiones favorable al sector turismo en la actualidad radica en establecer reglas del juego claras, asumiendo un rol eminentemente subsidiario.

En síntesis, el modelo que ha caracterizado el proceso de desarrollo turístico de Chile podría definirse como el resultado de un conjunto de fuerzas que han actuado en la misma dirección; en una primera fase asociado a la gestión de un Estado que asume un rol de promotor de inversiones y controlador de empresas prestadoras de servicios turísticos como el transporte (FFCC, LAN) y el alojamiento (HONSA), hasta principios de los años 70. Posteriormente, de la mano de las profundas transformaciones sociales, económicas y políticas que siguieron a ese período, asume en una segunda fase un modelo abierto al libre mercado, favorable a la demanda internacional, facilitador de la inversión externa, pero aún carente de instrumentos de fomento al microemprendimiento y con insuficiente capacidad para respaldar empresas emergentes. En una tercera fase, estrechamente vinculada con la diversificación de productos y servicios turísticos, con un Estado limitado a cumplir su rol subsidiario, se amplía la oferta de instrumentos de fomento productivo y apoyo a las empresas turísticas, introduciendo variables asociadas a la

competitividad internacional del país, como es el caso del sello de sustentabilidad y la certificación de calidad de los servicios turísticos.

Es posible reconocer una siguiente fase, aún en estado inicial, dominada por la idea de fortalecer la gestión de los destinos y asegurar mejores condiciones de sustentabilidad al desarrollo turístico. Al menos para el caso de Chile, aún los avances en esta dirección son insuficientes, pero sin duda ya existe una hoja de ruta para las actuales iniciativas del sector público con la colaboración activa del sector privado, lo cual permite plantearse un escenario optimista.

ANEXOS

Cuadro 1. Comparación entre períodos de desarrollo turístico de Chile

ASPECTOS CLAVES DEL DESARROLLO		PERÍODOS DE DESARROLLO TURÍSTICO						
		1950-1960	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2015
Políticas macroeconómicas		Corresponde al período de industrialización intensiva, liderado por el Estado a través de la Corporación de Fomento de la Producción, año 1939 especialmente para este fin.	Comprende un período marcado por la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). El Estado fortalece el proceso de desarrollo industrial, generando inversiones directas en todos los sectores productivos, incluido el turismo.	En la primera parte de este período se intensifica el modelo de control estatal de la producción, hasta el año 1973. En 1973 se produce un quiebre institucional con el Gobierno Militar, lo que generó el cambio del modelo económico. Se inicia la transición hacia el libre mercado y el modelo neoliberal. Para el mismo año, un total de 400 empresas y bancos estaban controladas por el Estado.	En la primera etapa del período la recesión internacional conlleva a una crisis que contribuyó a la adopción de una política económica orientada al mercado externo, con la expansión de exportaciones no tradicionales. Se incentiva la capacitación del personal para elevar la productividad laboral. En el año 1980 un total de 45 empresas estaban controladas por el Estado.	Corresponde al primer gobierno de transición y retorno de la democracia. Se decide continuar con el modelo económico con una mayor inserción de políticas sociales, generando un clima de estabilidad política y económica, que favorece la inversión privada y el crecimiento. Se crean instrumentos de fomento productivo para microempresas turísticas.	Se incrementa la apertura al comercio internacional, lo que se refleja en la firma de importantes acuerdos y tratados internacionales, que consolidan la presencia de Chile en los mercados de Europa, Asia y Estados Unidos. Se produce un repunte en las tasas de crecimiento debido al dinamismo del sector exportador y a un crecimiento de las inversiones, especialmente en el sector de la construcción.	El período se inicia con un boom del precio de materias primas que Chile exporta, lo que permite reducir los efectos del terremoto del 2010. Las metas de inflación baja se cumplen, superando las expectativas y dentro del programa del actual gobierno se contemplan reformas en el ámbito de la educación, laboral tributaria.
Instrumentos de coordinación intersectorial	Plan de inversiones de la Corporación de Fomento de la Producción.	El principal instrumento creado para la coordinación sectorial es la Comisión Nacional de Turismo (CONA-COTUR), creada el año 1966. Se establecen los Consejos Regionales de Turismo.	Los Consejos regionales están constituidos en 4 zonas del país.	Se estableció un Comité de promoción integrado por los gremios hoteleros, agencias de viajes, gastronomía y líneas aéreas, en conjunto con el Servicio Nacional de Turismo.	Se propone la creación de un Comité Interministerial de Desarrollo Productivo Especial de Turismo. Se crea la Corporación de Promoción Turística de Chile.	Mesa de Turismo, liderada por el Servicio Nacional de Turismo.	Se crea el Consejo de Ministros para el Desarrollo del Turismo. Se establece un Consejo Ejecutivo del Programa Estratégico de Turismo Sustentable.	

Continuación Cuadro 1

PERÍODOS DE DESARROLLO TURÍSTICO						
ASPECTOS CLAVES DEL DESARROLLO	1950-1960	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009
Instrumentos normativos del sector turismo	Se promulga el Decreto con Fuerza de Ley N.º 370, que centraliza bajo la dependencia de la Corporación de Fomento de la Producción las industrias hoteleras en las que el Estado tiene aportes o intereses y autoriza la transferencia de los respectivos patrimonios.	Se promulga el Decreto con Fuerza de Ley N.º 355 que crea la Dirección de Turismo. Se promulga la Ley N.º 17 081, que modifica la Ley N.º 16 855, la cual establece beneficios para los hoteles, moteles, hosterías y posadas. Se promulga la Ley N.º 17 169 que crea los Consejos Regionales de Turismo.	Se promulga el Decreto Ley N.º 1 224. Se crea el Servicio Nacional de Turismo (SER-TURISMO). Se promulga el Decreto N.º 515 que aprueba el Reglamento del Servicio Nacional de Turismo. Se promulga la Ley N.º 17 288 que legisla sobre monumentos nacionales. Se promulga el Decreto Supremo N.º 422 que reglamenta los servicios turísticos.	Se promulga la Ley N.º 18 362 para crear el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, que define los tipos de espacios a proteger. Se promulga el Decreto N.º 227 que aprueba el Reglamento de Clasificación, Calificación y Registro de Establecimientos que presten el Servicio de Alojamiento Turístico.	Se promulga la Ley N.º 19 300 de Bases Generales del Medio Ambiente, que incorpora la variable turismo dentro del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos. Se promulga el Decreto N.º 701 que aprueba el Reglamento de Clasificación, Calificación y Registro de Residenciales y Campings. Se promulga la Ley N.º 19 255 que autoriza al Servicio Nacional a integrar y participar en la formación y constitución de corporaciones de derecho privado sin fines de lucro.	Se promulga la Ley N.º 19 995, que autoriza la instalación de casinos de juego.
	Se promulga la Ley N.º 11 860 que fija el texto refundido de la ley de organización y atribuciones de las municipalidades, que las faculta a invertir en turismo.				Se promulga la Ley N.º 20 549 que fomenta el mercado de crueros turísticos. Se promulga el Decreto N.º 200 que aprueba el Reglamento del Consejo Consultivo de Promoción Turística.	

Continuación Cuadro 1

ASPECTOS CLAVES DEL DESARROLLO	PERÍODOS DE DESARROLLO TURÍSTICO						
	1950-1960	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2015
Instrumentos normativos del sector turismo		Se promulga el Decreto N.º 914 que entrega atribuciones a la Dirección de Turismo para autorizar a empresas de turismo o agencias de viajes y a reducir tarifas de hoteles y otros establecimientos dedicados al hospedaje. Se promulga la Ley N.º 16.069 que libera de derechos e impuestos de importación la de equipos para clubes de esquí.	Se promulga el Decreto Supremo N.º 323 que reglamenta los establecimientos de alojamiento turístico. Se promulga el Decreto Ley N.º 342 que autoriza a la Dirección de Turismo a manejar fondos de operación, administración y mantenimiento de las villas de vacaciones.	Se promulga el Decreto N.º 14 que crea el Consejo de Desarrollo del Turismo. Se promulga el Decreto Supremo N.º 323 que reglamenta los establecimientos de alojamiento turístico.	Se promulga el Decreto N.º 701 que aprueba el Reglamento de Clasificación, Calificación y Registro de Residenciales y Campings. El Servicio Nacional de Turismo desarrolla a nivel nacional un programa para la declaración de zonas de interés turístico.	Se promulga la Ley N.º 20.256 que establece normas sobre pesca recreativa. Se promulga el Decreto N.º 238 que aprueba el Reglamento sobre Parques Marinos y Reservas Marinas.	Se modifica la normativa para la declaración de zonas de interés turístico y se someten a evaluación de su efectividad. Se promulga el Decreto N.º 171 que aprueba el Normas Técnicas para Tour Operadores y Agencias de Viajes Turísticas. Se promulga la Ley N.º 20.918 que adapta normas laborales al rubro del turismo.
Tipo de desarrollo turístico	Desarrollo basado en núcleos incipientes del litoral y regiones del sur de Chile, como es el caso de Los Lagos.	Impulso al turismo de playas, principalmente basado en el mercado interno de Santiago.	Desarrollo de programas gubernamentales orientados al turismo balneario, con el objeto de ampliar oportunidades de acceso al turismo.	Crecimiento intensivo de demanda en localidades que contribuye al desarrollo turístico de la zona central.	Consolidación del modelo de concentración en el litoral y diversificación de la oferta de segunda residencia a partir de resorts.	Diversificación productiva y de mercados, con énfasis en el turismo de intereses especiales, principalmente naturaleza.	Especialización focalizada e innovación en productos: ecoturismo, turismo indígena, astroturismo, eventos, naturaleza.

Continuación Cuadro 1

PERÍODOS DE DESARROLLO TURÍSTICO							
ASPECTOS CLAVES DEL DESARROLLO	1950-1960	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2015
Institucionalidad sectorial	La corporación de Fomento de la Producción asume la función de administrar el equipamiento hotelero construido por el Estado.	Se crea la Dirección de Turismo (DITUR), como servicio público centralizado, dependiente del Ministerio de Economía.	Se crea el Servicio Nacional de Turismo (SER-NATUR), como servicio público descentralizado, en reemplazo de la Dirección de Turismo de Chile.	Se crea el Consejo Nacional de Turismo.	Primer Encuentro de Municipalidades Turísticas de Chile	Se crea en la Cámara de Diputados la Comisión Especial para el Desarrollo del Turismo.	Se crea la Subsecretaría de Turismo, que a finales del año 2015 se fortalece con recursos (US\$ 100 millones) para ejecutar el plan nacional.
Instrumentos de planificación y política turística	Se define una política nacional hotelera, a través de la CORFO, con el propósito de orientar la inversión pública y el desarrollo de núcleos turísticos regionales.	Primer Plan Nacional de Desarrollo Turístico, elaborado por la Dirección de Turismo de Chile, que contempla iniciativas para posicionar al país en el mercado internacional. Se cuenta con una Oficina de Información Turística en Mendoza.	Plan Nacional de Desarrollo Turístico 1971-1976. Entre sus contenidos se destaca una estrategia sectorial dirigida a los recursos, la planta turística y la definición de prioridades de intervención territorial.	Primera campaña Nacional de Conciencia Turística. Se establece la Política Nacional del Borde Costero. Al iniciarse este período (1981) se deroga la facultad del organismo de turismo para fiscalizar los servicios turísticos.	Política Nacional de Turismo 1990. Se elaboran Planes Maestros de Desarrollo Turístico para todas las regiones del país. El Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario inicia un Programa Nacional de Turismo Rural.	Se publica la Política Nacional de Turismo	Se publica la Estrategia Nacional de Turismo 2012-2020.
		El Estado, a través de la Dirección de Turismo impulsa el Programa Nacional de Turismo.	Se elaboran Planes Regionales de Desarrollo Turístico, impulsados por el Servicio Nacional de Turismo.			Se faculta al Servicio Nacional de Turismo para constituir corporaciones destinadas a la promoción turística de Chile.	Se elabora la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento para el sector turismo.
						Se pone en marcha una política de clusters para dinamizar a sectores competitivos. Se plantea que el sector turismo es clave en esta estrategia.	Se publica el Plan Nacional de Desarrollo Turístico Sustentable.

Continuación Cuadro 1

ASPECTOS CLAVES DEL DESARROLLO	PERÍODOS DE DESARROLLO TURÍSTICO						
	1950-1960	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2015
Instrumentos de planificación y política turística.		Se establece la primera zonificación y evaluación del potencial turístico de Chile, definiendo zonas y centros turísticos prioritarios. Los Consejos Regionales de Turismo tienen la misión de promocionar la región, fomentar el turismo social, coordinar los planes municipales de turismo, entre otras funciones.	La creación del Servicio Nacional de Turismo aceleró el proceso de regionalización de las decisiones en materia de turismo. Se aprecia un proceso creciente de apoyo a la promoción turística por parte de las Intendencias Regionales/Se zonifica el territorio nacional estableciendo cuatro regiones turísticas: Norte, Central, Los Lagos y Austral/La unidad de turismo de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), creada en este período apoya la elaboración de los planes a nivel nacional y regional. Las municipalidades inician una activa labor de promoción turística a través de sus oficinas de información.	Si la promulgación de la ley de cielos abiertos permite intensificar la competencia en los mercados internacionales. El Ministerio de Economía formula el Programa Trienal 1985-1987. A partir del año 1987 se publican Planes Regionales de Desarrollo Turístico.	Los organismos de fomento productivo, focalizan sus líneas de financiamiento para promover iniciativas de emprendimiento en alojamiento, gastronomía y otros servicios turísticos/En el año 1994 se publica un Análisis Estratégico del Sector Turismo en Chile/Política Nacional de Turismo 1998, que incluye como objetivos: a. Competitividad, transparencia de mercado y sustentabilidad. b. Desarrollo turístico regional, y c. Desarrollo institucional/Se impulsa la creación del Sistema Nacional de Certificación de Calidad/Se fortalece la participación del Servicio Nacional de Turismo en los gobiernos regionales.	Se elabora el Plan de Acción de Turismo 2006-2010, orientado a mejorar la competitividad de Chile a partir de una visión estratégica al año 2010, focalizada en el desarrollo del turismo de naturaleza y de intereses especiales para el mercado de larga distancia. El Servicio Nacional de Turismo impulsa un programa de apoyo para viajes de adultos mayores que dio origen a un sistema de subsidio denominado Vacaciones Tercera Edad.	La Corporación Nacional Forestal (CONAF) publica un Plan de Acción para el Turismo Sustentable en Áreas Protegidas del Estado 2014-2018. Se desarrolla el sistema de certificación de sustentabilidad que incluye establecimientos de alojamiento y turoperadores.

Continuación Cuadro 1

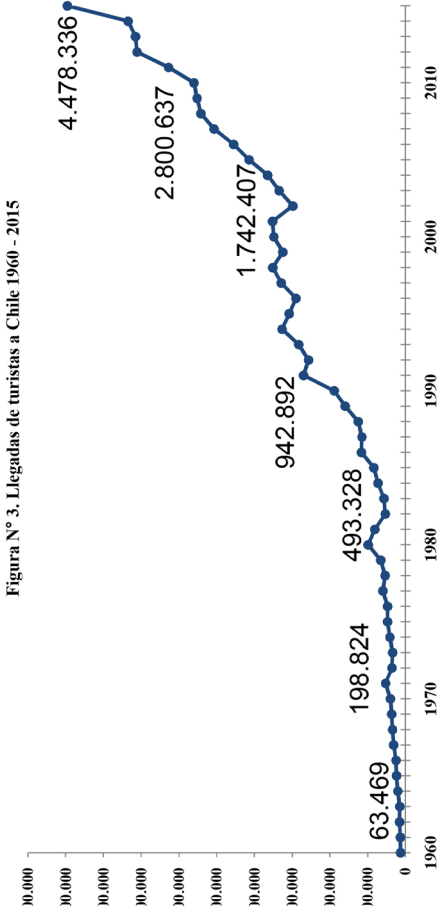
ASPECTOS CLAVES DEL DESARROLLO		PERÍODOS DE DESARROLLO TURÍSTICO						
		1950-1960	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2015
Instrumentos de financiamiento e Inversión para el sector turismo.		En 1955 el Consejo de la CORFO acordó formar la Hotelera Nacional (HONSA), con un capital de 20 millones de acciones.	Se crea la HONSA, entidad estatal bajo cuyo alero se construyen en el país cerca de 40 hoteles y hosterías. Se gestiona al BID un crédito por US\$ 10 millones para inversión en infraestructura vial y equipamiento hotelero. Se desarrolla un programa para inversión en centros de montaña. Se faculta a la Dirección de Turismo para subvencionar a los clubes de esquí con el objeto de que construyan refugios en espacios donde se practica este deporte. El Estado cuenta con un cuerpo legal para el fomento o la construcción de alojamiento.	Durante los primeros años del período (1970 -1973) se inicia el Programa Nacional de Balnearios Populares, que incluye la construcción de alrededor de 20 complejos turísticos vacacionales en el país para personas de escasos recursos. La Corporación de Fomento de la Producción con líneas de crédito para la construcción o ampliación de hosterías menores a 65 camas y el Banco del Estado con créditos para equipamiento turístico en general. A contar del año 1976 se privatizan los establecimientos de HONSA	El Estado, a través de la Corporación de Fomento de la Producción ha financiado proyectos de inversión que en este período se ven seriamente afectados por la situación económica del país. Esto lleva a la Corporación a reprogramar los créditos vigentes y bajar la tasa de interés. A partir del año 1984 se vuelve a observar una mayor participación del Estrado en materia de planificación, fomento y control de la actividad turística. Los Planes Regionales de Desarrollo Turístico cuentan con una cartera de proyectos que involucran recursos regionales, municipales y sectoriales.	El Estado impulsa un programa de apoyo al financiamiento de proyectos de fomento productivo para micro y pequeñas empresas, liderado por el Ministerio de Economía, que contribuye a facilitar decisiones de inversión cofinanciadas con aportes de los empresarios en un porcentaje proporcionalmente bajo en relación al capital invertido. Se trata en este caso de subsidios a la oferta de servicios destinados principalmente al sector de alojamiento	El Servicio Nacional de Turismo se integra al programa Chile Emprende que cuenta con recursos para financiar o cofinanciar proyectos a nivel territorial, instaurados a través de planes de desarrollo económico local, que contribuyen a mejorar los niveles de ingresos y las condiciones de trabajo de las mipymes y de sus trabajadores. El Ministerio de Obras Públicas desarrolla un Plan de infraestructura para la Competitividad que también define inversiones para el sector turismo. La Corporación Nacional impulsa el desarrollo del ecoturismo a través de un Programa de Concesiones en Áreas Protegidas del Estado.	El Estado amplía la cartera de instrumentos de fomento orientados a la empresa turística, asumiendo, tanto el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOITEC), como la Corporación de Fomento de la Producción la implementación de diversos instrumentos que apoyan innovación, desarrollo de productos turísticos, estudios de mercado, entre otros. El Banco del Estado cuenta con una línea de crédito para microempresas turísticas. Se desarrolla un Programa Estratégico de Turismo Sustentable que aporta recursos para estudios sectoriales.

Continuación Cuadro 1

PERÍODOS DE DESARROLLO TURÍSTICO

ASPECTOS
CLAVES DEL
DESARROLLO

Evolución de la
demanda turística



Fuente: Elaboración propia, basada en información e estadísticas de la Dirección Nacional de Turismo de Chile (1960-1970) y del Servicio Nacional de Turismo (1970-2015).

Bibliografía y fuentes consultadas

Agosin, M. y Montecinos A. (2011) Chile en los años 2000: evolución macroeconómica y financiera. Disponible en <http://www.itf.org.ar/pdf/documentos/76-2011.pdf>

Badia-Miró, M., & Tibidabo, A. *El crecimiento industrial y concentración de la actividad económica en Chile, 1894-196*, Universitat Oberta de Catalunya, 1-41, España.

Canihuante, G. (2006) *Turismo en Chile. Paisajes y culturas del pasado, presente y futuro*, Fondo Editorial de la Ilustre Municipalidad de la Serena, La Serena.

Corporación de Fomento de la Producción (1959) *Historia de la CORFO*, Santiago de Chile.

Dirección Nacional de Turismo de Chile (1971) Publicaciones de la Dirección de Turismo, Santiago de Chile.

Dirección de Turismo de Chile (1969) *Planteamientos generales sobre la política nacional de turismo*, Santiago de Chile.

Empresa de Ferrocarriles de Chile (1945) Revista En Viaje. Año XII, n.º 135, Santiago de Chile

Ffrench-Davis, R. y Laban R. (1995) -Desempeño y logros macroeconómicos en Chile, en *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, CIEPLAN.

Guillén, Arturo, *Modelos de desarrollo y estrategias alternativas en América Latina*. Disponible en línea:

<http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311505340.A_GUILLE N3.pdf> (consultado el 12 de julio de 2016).

Instituto Nacional de Estadísticas (2000) *Anuario de Turismo 1999*, Santiago de Chile.

Instituto Nacional de Estadísticas (2016) *Anuario de Turismo 2015*, Santiago de Chile.

Meller, P. (1998) *Un siglo de economía política chilena (1890 -1990)*. Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.

Moguillansky, G.; Ramírez, E.; y Furnaro, A. (2013) -Las políticas de desarrollo productivo en Chile 1990 y 2012. Documento de Trabajo N.º 19. *Serie Estudios Territoriales*. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, Santiago de Chile.

Ministerio del Interior (1955) Ley N.º 11.860. Santiago de Chile.

Ministerio del Interior (1941) Decreto N.º 1.472. Santiago de Chile.

Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (1987) Decreto N.º 14. Santiago de Chile.

Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (1975) Decreto Ley N.º 1224. Santiago de Chile.

Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (1987) Decreto N.º 227. Santiago de Chile.

Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2011) Decreto N.º 222. Santiago de Chile.

Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2015) *Diálogo para la Productividad con la Industria Turística Nacional*, Santiago de Chile.

Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (1969) Ley N.º 17.169. Santiago de Chile.

Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (2010) Ley N.º 20.423. Santiago de Chile.

Ministerio de Hacienda (1960) Decreto Con Fuerza de Ley N.º 370. Santiago de Chile.

Ministerio de Hacienda (1953) Decreto con Fuerza de Ley N.º 370. Santiago de Chile.

Ministerio de Salud (1984) Decreto N.º 301. Santiago de Chile.

Oficina de Planificación Nacional de Chile - ODEPLAN (1971) *Desarrollo del turismo chileno 1960-1970*. Turismo Popular, Santiago de Chile.

Ropert, M. A. (2009) *Evolución de la política de desarrollo económico territorial en Chile: Principales iniciativas*. Documento de Trabajo N.º 56. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago de Chile.

Saavedra, E. (2014) El modelo económico-político de Chile: Desarrollo institucional en la encrucijada *Economía y Política* 1, 117-148.

Servicio Nacional de Turismo (2006) Plan de Acción de Turismo 2006-2010. Santiago de Chile.

Servicio Nacional de Turismo (1987) Historia del Turismo en Chile. Santiago de Chile.

Servicio Nacional de Turismo (1975) Plan Nacional de Desarrollo Turístico. Santiago de

Chile.

Servicio Nacional de Turismo (1975) Legislación Turística Chilena. Santiago de Chile.

Servicio Nacional de Turismo (1971) Publicaciones de la Dirección de Turismo de Chile. Santiago de Chile.

Servicio Nacional de Turismo (1983) Turismo Análisis y Estadísticas 1980-1983. Santiago de Chile.

Servicio Nacional de Turismo (1989) Turismo Análisis y Estadísticas 1986-1989. Santiago de Chile.

Vila, Tomás (1962) *Geografía económica de Chile*. Tomo IV Turismo, pp. 77-82 , Corporación de Fomento de la Producción. Santiago de Chile.

Recursos en línea:

Mapa de Chile disponible en <http://nationalgeographic.org/education/mapping/outline-map/?map=Chile>. Consultado el 25 de julio de 2016.

CAPÍTULO 5

EL TURISMO EN CUBA: PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO

Eduardo Salinas Chávez

Eros Salinas Chávez

Introducción

Cuba es un destino turístico interesante y complejo de analizar por ser un país con gran cantidad y variedad de atractivos y recursos de interés turístico, así como por su ubicación privilegiada en el contexto geográfico del Caribe Insular y Centroamérica.

También por la significativa importancia geopolítica durante los últimos 55 años -a partir del triunfo de la Revolución el primero de enero de 1959, en particular con respecto a América Latina y por sus históricas y contradictorias relaciones con su cercano y poderoso vecino del Norte, los Estados Unidos de Norteamérica (EE. UU.), que por su cercanía es su potencial primer emisor de turistas. El objetivo de este capítulo es comprender qué turismo ofrece Cuba, analizando para ello, en primer lugar, las distintas etapas de su desarrollo. En la segunda parte, se analiza el proceso de la planificación espacial del turismo en el archipiélago cubano; y finalmente, en la parte tercera, se enfatiza en las perspectivas y retos futuros del desarrollo del turismo en el país, haciendo especial mención a los cambios ocurridos a partir del comienzo de la normalización de las relaciones diplomáticas con los EE. UU. y sus repercusiones en el turismo cubano.

El surgimiento del turismo en Cuba y su desarrollo está siempre en correspondencia con la historia económica y político-social del país. En el siglo XIX y en la primera mitad del siglo XX, el desarrollo turístico en el país estuvo caracterizado en términos generales por la inexistencia de una política definida para aumentar o sostener los avances alcanzados en ciertos períodos. En la segunda mitad del siglo XIX ya operaban en La Habana tres importantes hoteles⁽²⁶⁾, que con diferentes transformaciones y reparaciones funcionan en la actualidad, en particular el Inglaterra, que lo ha hecho de manera ininterrumpida desde su inauguración.

Entre las primeras referencias de archivo de llegadas de visitantes extranjeros se encuentran, a finales del siglo XIX, los registros del antiguo Hotel

Trocha (inaugurado en 1886) ubicado en el actual barrio del Vedado, en La Habana, donde aparece la descripción de un gran número de ciudadanos norteamericanos que llegaban a Cuba por ocio y negocios.

Diversos autores señalan en sus estudios la existencia de tres o cuatro etapas del desarrollo turístico de Cuba, según los criterios empleados al dividirlos (Villalba, 1993; García, 1998 y 2005; Salinas y Mundet, 2000; Salinas, 2009; Salinas y Salinas, 2016). Para su estudio en este caso hemos preferido dividirlo en dos períodos, que a su vez se pueden subdividir en distintas etapas.

El desarrollo del turismo en Cuba

Período prerrevolucionario (1902-1958)

El primer intento de organizar la actividad turística con el propósito de su fortalecimiento, se realizó el 8 de agosto de 1919, con la creación oficial de la llamada Comisión Nacional para el Fomento del Turismo; por lo cual, se puede afirmar que el surgimiento del turismo como actividad económica se produce en esta fecha. A partir de entonces, se comenzaron a construir obras con fines turísticos, proceso que se apoyó en el gran auge de la economía nacional por el alza de los precios del azúcar en el mercado internacional, al concluir la Primera Guerra Mundial.

Estos factores motivaron un crecimiento continuo en la entrada de visitantes extranjeros con fines turísticos, el que se mantuvo, de acuerdo con las informaciones estadísticas disponibles, hasta 1928. Cuba se convierte en esa época en el principal destino del Caribe, y según los primeros datos oficiales en la temporada 1924-1925 arribaron 31.566 turistas, cuando la región Caribe recibía según estimados sólo un total de 88.200 turistas y las islas cercanas a EE. UU., como Bahamas y Bermudas, casi no recibían visitantes. A esto contribuyó la amplia promoción de Cuba realizada en los EE. UU. en este primer cuarto del siglo XX, matizada por el interés de convertirla en una dependencia no sólo económica y política, sino cultural de este país (Villalba, 1993).

A partir de ese año, se inició un período de crisis en la economía cubana,

(26) Hotel Santa Isabel, frente a la Plaza de Armas en el antiguo Palacio del Conde de Santovenia, y hoteles Inglaterra y Telégrafo, este último considerado en su época como el de mayor calidad, ubicados en la conocida Acera del Louvre, centro de reuniones y actividades conspirativas contra la colonia española.

acompañado de una desfavorable situación política y social, que influyó en la disminución del turismo hasta el año 1934. En el período de 1935-1941, comienza una recuperación de la actividad turística, en la que se manifiesta en el crecimiento del número de visitantes. Es de destacar que según estadísticas del Banco Nacional de Cuba el promedio de turistas anuales, en el período de 1934-1940 fue de 134.271, con una estancia media de 8 días y un gasto por visitante de unos U\$S 100, lo que suponía ingresos anuales superiores a los U\$S 12 millones promedio (Villalba, 1993).

La Segunda Guerra Mundial provocó la caída del turismo en el mundo, pero con su fin, en 1945, se produce un alza en los viajes turísticos y en general en la principal rama económica de Cuba: el azúcar. Se incrementa entonces el número de turistas extranjeros (especialmente norteamericanos) que visitan el país coincidiendo esto con el auge del juego y la apertura de numerosos casinos, principalmente en La Habana. Durante estos años EE. UU. constituía el principal mercado emisor, con una cuota de participación de alrededor del 88% del total de visitantes; es el inicio del llamado turismo industrial o moderno en Cuba (Maribona, 1959).

Este hecho, unido a las facilidades brindadas para viajar al extranjero, trajo como consecuencia la salida de los cubanos de más altos ingresos, que gastaban más en el exterior que el dinero dejado por los turistas extranjeros en el país, lo cual provocó un déficit que se mantuvo hasta 1956. A principios de la década del 50, Cuba se convirtió en el primer destino turístico del Caribe con más de 6.500 habitaciones y una capacidad de alojamiento de 12.067 plazas en 1951, recibiendo ese año 188.000 turistas, lo que representaba el 26,4% del total de visitantes del Caribe y el doble del segundo destino en importancia de la región, Jamaica, con 13,1%.

Desde el punto de vista económico, está comprobado que el turismo en esta época seguía en importancia a la llamada segunda industria nacional (el tabaco), de acuerdo con los ingresos percibidos; aunque ya en 1957, llegó a ocupar el segundo lugar, después del azúcar, en relación al total de las exportaciones. Uno de los factores que influyeron en el desarrollo del turismo, fue el incremento de las inversiones hoteleras, en especial el auge producido desde 1952 hasta 1958. En estos años, las construcciones hoteleras arrojaron un aumento en la capacidad de alojamiento, lo que unido al incremento de las existentes y al aumento del alojamiento no hotelero (casas y apartamentos) hicieron que la capacidad se incrementara notablemente (cuadro 1). Se construyeron en La Habana importantes hoteles, como el Habana Hilton, el

Habana Riviera y el Capri, y en Varadero los hoteles Oasis e Internacional, además de iniciarse la construcción de la gran Marina Barlovento al oeste de la ciudad. Otras obras se añadieron a esos propósitos desarrollistas del turismo, el túnel de la bahía de La Habana, el campo de golf de Colinas de Villareal y la Vía Blanca, autopista que comunicaba las dos principales zonas turísticas del país en ese momento: La Habana con la playa de Varadero. Estas obras mostraban el interés combinado de la mafia norteamericana y del gobierno de aquellos momentos de convertir a Cuba, y en especial, a La Habana en un gran burdel y casino cercano a las costas de los EE. UU.

Cuadro 1. Capacidad hotelera de Cuba (1951)

PROVINCIAS	NÚMERO DE HABITACIONES	CAPACIDAD DE ALOJAMIENTO
Pinar del Río	172	352
La Habana	4.118	7.636
Matanzas	1.000	2.153
Las Villas	462	641
Camaguey	418	650
Oriente	382	635
TOTAL	6.552	12.067

Fuente: Elaborado por los autores según Villalba (1993).

En 1957, se alcanzó la cifra más alta de arribos con 272. 265 visitantes, de los cuales el 85% eran norteamericanos atraídos, en su gran mayoría, por la publicidad denigrante que ofrecía La Habana, como centro de juegos y prostitución del Caribe. De esta forma, Cuba ocupó el primer lugar como receptor del área caribeña, lo cual contrastaba con la insignificante cantidad de turistas nacionales, asociado esto a una realidad de pobreza caracterizada por el desempleo, la discriminación racial, la insalubridad y el subdesarrollo en general que padecía la mayor parte de la población.

Como resumen del desarrollo del turismo en Cuba hasta el triunfo de la Revolución en 1959 se puede señalar, que:

[...] estuvo sujeto a la anarquía y desidia de un sistema capitalista de subordinación al extranjero y latrocinio en la esfera pública que se tradujo en la falta de previsión en la dirección y administración, bajos ingresos por turista, estadías cortas y una pobre oferta basada esencialmente en el juego, el vicio y la prostitución” (Villalba, 1993, p.104).

Período revolucionario (1959-Actualidad)

Desde 1959 hasta 1976

Tras la caída del régimen del presidente Fulgencio Batista se criticó el tipo de desarrollo turístico anterior y se dio un giro completo a la organización, el mercado y la distribución espacial de las actividades turísticas. Se nacionalizaron las instalaciones turísticas, bien “[...] como consecuencia del abandono de las mismas por sus propietarios o como reacción defensiva ante las agresiones del gobierno de Estados Unidos” (Quintana, et al., 2005, p. 60).

Con los cambios promovidos por la Revolución Cubana, se centró la atención en el incremento y desarrollo de un turismo nacional de carácter popular, que permitiera el acceso y disfrute masivo por parte de la población a los centros turísticos y recreativos, sobre la base de dar un carácter social a las propiedades e infraestructuras creadas antes de la Revolución.

En marzo de 1959, la Ley N.º 270 establece el libre acceso sin distinción de personas a todas las playas y áreas litorales. En noviembre de ese mismo año, se dispuso la creación con carácter autónomo y personalidad jurídica propia del Instituto Nacional de la Industria Turística (INIT), cuyos objetivos básicos de trabajo eran:

Programación de la política de fomento turístico. Ejecución de los planes de desarrollo turístico. Conservación y fomento de las riquezas naturales cubanas. Protección del patrimonio histórico y cultural de la nación relevante a los fines del turismo.

Promover la supresión progresiva de todas las causas del subdesarrollo turístico cubano.

En la década del 60 del siglo pasado, la recepción de turistas extranjeros mantuvo una tendencia decreciente, expresión de la dependencia absoluta del mercado de EE. UU. En 1962, sólo visitaron Cuba 361 turistas, resultado de la ruptura de las relaciones diplomáticas entre los dos países, la declara-

ción del bloqueo económico, financiero y comercial, y la prohibición de viajar a Cuba a los ciudadanos norteamericanos. Devino entonces un período casi nulo de concurrencia del turismo internacional, en el que los pocos visitantes que llegaban provenían de los antiguos países socialistas de Europa y un número insignificante de viajeros de otros países por razones de solidaridad. En los primeros años de esa década se realizaron inversiones por más de 50 millones de pesos principalmente relacionadas con las zonas de playas (Quintana, et al, 2005) con el objetivo de dar a conocer Cuba a los cubanos, algo que antes de 1959 no existía ni remotamente, para lo cual se construyeron numerosas instalaciones turístico-recreativas como por ejemplo las realizadas en las playas El Mégano, El Salado, Arroyo Bermejo, Bailen, Daiquiri, Playa Larga y Girón, por citar sólo algunas, y otras en las zonas del interior, entre las que pueden destacarse los hoteles Los Jazmines, La Ermita, las cabañas de Soroa, La Güira, Gran Piedra y Pinares de Mayarí, distribuidas por todo el territorio nacional.

A partir de 1970, comienzan a llegar pequeños grupos de turistas desde Canadá y algunos países de América Latina, al tiempo que aumentan los visitantes procedentes de Europa. Esta irrupción del mercado canadiense y del turismo internacional en general se concreta en el año 1973, con la definición de una política general de desarrollo del turismo por parte del Consejo de Ministros, fundamentada en la continuación del desarrollo de esta rama, en todas sus modalidades, y en la creación de un apoyo financiero mediante los ingresos derivados por dicho concepto. Con este propósito, se comienza el aprovechamiento para el turismo internacional de las instalaciones hoteleras que durante los meses de octubre a abril, permanecían en parte ociosas, mediante la Agencia CUBATUR que empezó a realizar contratos con turoperadores extranjeros.

Desde 1977 hasta 1993

En noviembre de 1976, como resultado de la reestructuración de las instituciones administrativas del país, toda la actividad turística se centra en un organismo especializado, y de esta forma se crea el Instituto Nacional de Turismo (INTUR) con funciones de planificación y ejecución de la política de desarrollo turístico. El objetivo principal era impulsar el turismo internacional sin dejar de atender el nacional, participando más activamente en el proceso de comercialización y garantizar la formación, capacitación y desarrollo de

los recursos humanos con el fin de elevar la calidad de los servicios y recuperar la cultura, que le son inherentes.

Durante esta etapa se consideraba al turismo como fuente de impactos sociales negativos, sobre todo por los patrones de consumo asociado a las modalidades del turismo de masas, por lo que la dirección del gobierno socialista de Cuba se oponía a desarrollar esta actividad, sobre todo con mercados occidentales, aunque se priorizaban las visitas provenientes de países del Bloque Socialista. Muestra de ello es la siguiente declaración del jefe del gobierno cubano, Fidel Castro en 1978:

Es una satisfacción y es un honor para nuestra patria la creciente demanda de técnicos cubanos, y cómo numerosos países nos piden técnicos, nos piden colaboración técnica, nos piden médicos y otros técnicos. De modo que la exportación de servicios técnicos y la exportación de construcciones se están convirtiendo en otro importante recurso económico del país... ¡Vean, les digo la verdad! Prefiero este recurso al del turismo. Lo prefiero.

Simultáneamente se inicia un proceso inversionista de cierta importancia, cuyo objetivo era dotar a cada capital provincial y algunos municipios de una instalación hotelera, para ello se introducen nuevas tecnologías para la construcción, basadas en lozas y vigas prefabricadas. Así, se levantan con rapidez en esa época los hoteles: Pinar del Río, Camagüey, Pernik (Holguín), Las Tunas, Miraflores (Moa), Ciego de Ávila, Hanabanilla en Villa Clara, Rancho Luna y Pasacaballo (ambos en Cienfuegos), Sierra Maestra (Bayamo), Guacanayabo (Manzanillo) y Guantánamo, por citar algunos (Salinas, 2013). En lo que respecta a su distribución territorial y administración, la rama turística había experimentado uno de los cambios más dinámicos de la organización económica y empresarial ocurridos en Cuba. Por un lado el desafío de la competencia del turismo en la región del Caribe que promovían similares atractivos naturales con una experiencia ininterrumpida y superior a la cubana, y por otro lado, la coincidencia en la búsqueda de soluciones al más corto plazo posible a los problemas económicos de cada uno.

El funcionamiento de una administración estatal centralizada no podía prever siempre soluciones ágiles, a veces locales, a los diferentes problemas que se originan como consecuencia del desarrollo turístico, y para los cuales se requería la participación de empresarios extranjeros experimentados con interés de trabajar en Cuba. En febrero de 1982, se promulga el Decreto-Ley

N.º 50, que regula la asociación económica entre entidades cubanas y extranjeras, la cual se consideró, en su momento, como un instrumento para expandir, de forma más dinámica, las exportaciones y el turismo.

Con la promulgación de esta legislación se comienza a estimular la asociación de empresas mixtas y sociedades cubanas con capital extranjero, la explotación conjunta de instalaciones, el incremento de representaciones de firmas comerciales y de turismo interesadas en trabajar en las áreas de menos experiencia en Cuba vinculados con la gerencia y la administración, la investigación de mercados y el financiamiento e inversiones.

De esta forma, se desagregó el papel del INTUR como única organización administradora del turismo y en 1987 surge la Corporación Cubanacán de Comercio Exterior y Turismo, y en 1988 el Grupo Gaviota S.A, lo que unido a la naciente Havanatur (entidad turoperadora cubana y por muchos años la única autorizada para trabajar con el mercado de los EE. UU.) brindaba un nuevo impulso al proceso de comercialización internacional del turismo cubano.

Son importantes las inversiones realizadas en estos años con el objetivo de poner en explotación nuevos polos turísticos como El Norte de las provincias de Camagüey y Holguín, Santiago de Cuba (Parque Natural Baconao y playa Sevilla), el grupo insular de Jardines del Rey y amplias zonas de Varadero. Estas dos corporaciones (Cubanacán y Gaviota) desarrollaron también hoteles para hombres de negocios y servicios de atención médica especialmente en la ciudad de La Habana, además de centros de turismo de salud en Topes de Collantes (Sancti Spiritus) y el balneario de aguas minero- medicinales de San Diego de los Baños provincia de Pinar del Río, por sólo mencionar algunos.

La caída del campo socialista y la posterior desintegración de la Unión Soviética representó un duro golpe para la economía cubana, que perdió el 80% de sus exportaciones e importaciones y supuso un brusco descenso del 35% del PIB, lo que obligó al gobierno cubano a considerar al turismo como una alternativa posible para la recuperación y reactivación económica. Esto conllevó un proceso de construcción de nuevas capacidades hoteleras y de servicios extra hoteleros, el desarrollo de infraestructura de apoyo al turismo y la participación cada vez mayor del capital extranjero en este sector. Queda registrado el año 1987 como el punto que incorpora al turismo dentro de los tres programas priorizados por el país (Biotecnología, Programa Alimentario y Turismo).

En 1990 se inauguró en Varadero el hotel Sol Palmeras, propiedad de la primera empresa mixta creada en el turismo por empresarios españoles aso-

ciados con la Corporación Cubanacán, y administrado por la cadena Sol Meliá. A partir del establecimiento de esta asociación, paulatinamente varias firmas extranjeras más continuarían las relaciones con diversas empresas cubanas para la financiación, comercialización y administración de hoteles. El resultado de esta apuesta por el turismo fue el incremento del número de turistas, de las pernoctaciones y de instalaciones hoteleras. De los 1.634 visitantes que se registran en 1970 se pasa a 129.591 en 1980 y a 326.300 en 1989, como se observa en el cuadro 2, y se incrementa levemente la capacidad de alojamiento.

Cuadro 2. Visitantes, ingresos y habitaciones hoteleras (1978-1989)

	1978	1980	1985	1989
Visitantes	85.000	120.000	189.500	315.000
Ingresos (millones de US\$).	56.9	56.9	87.2	165.9
Habitaciones hoteleras	7.728	7.728	7.728	15.506

Fuente: Elaborado por los autores a partir de datos de la Oficina Nacional de Estadísticas de Cuba.

Desde 1994 hasta 2009

A principios de los años 90, después de la caída del bloque socialista de Europa del Este, Cuba decide desarrollar la actividad turística de forma intensiva con el objetivo de obtener divisas frescas para oxigenar la economía, contribuir a la recuperación económica y a la reanimación de las industrias y servicios estrechamente vinculados con el turismo.

El turismo fue visto entonces como una solución temporal y se esperaba que estuviera vigente sólo por el tiempo que durara la difícil situación económica (el denominado Período Especial en Tiempo de Paz). En declaraciones dadas el 26 de julio de 1990, Fidel Castro expresó la situación en los siguientes términos: “Nosotros trabajamos para el turismo con el objetivo de incrementar nuestras entradas en moneda convertible con el propósito de satisfacer muchas de las necesidades del país y especialmente en momentos como los actuales” (Castro, 1991, p.2).

La apuesta por el turismo y la conveniencia de permitir la turistización máxi-

ma en el menor período de tiempo posible, fue respaldada nuevamente por Fidel Castro en 1991 al justificar la construcción de miles de habitaciones, con el objetivo de alcanzar importantes ingresos en divisas y la necesidad de hacer algunos sacrificios para salvar la Patria, la Revolución y el Socialismo (Castro, 1991).

El 21 de abril de 1994, se constituyó oficialmente el Ministerio de Turismo (MINTUR) encargado en lo sucesivo de ejercer las funciones rectoras de la dirección política, regulación y control del sector y su actividad empresarial; dirigiendo el proceso de desarrollo turístico mediante las empresas e instituciones relacionadas con los servicios afines a este tipo de demanda, logrando para este sector la competitividad global y eficiencia, garantizando su rentabilidad y sustentabilidad en el tiempo y su constante vínculo con la elevación del nivel y calidad de vida de los ciudadanos del país. Ese mismo año se elabora la Política de Desarrollo de la Actividad Turística en Cuba y en 1995 una nueva versión de la Estrategia de Desarrollo del Turismo y la Regionalización Turística.

Entre los objetivos estratégicos del MINTUR figuraban: contribuir a la integración del turismo hacia toda la sociedad, crecer en el número de visitantes y en la capacidad de alojamiento, desarrollar un producto turístico sostenible; una cultura integral de la calidad, asegurar la formación y el desarrollo de los recursos humanos, incrementar los ingresos y aumentar la rentabilidad y eficiencia del sector.

En la misma fecha, se crearon diferentes cadenas hoteleras con funciones gerenciales. La cadena Gran Caribe (5 y 4 estrellas); Hoteles Horizontes (3 y 2 estrellas, entidad disuelta en el año 2004); Islazul, para atender al turismo nacional; Puerto Sol, para el desarrollo de las actividades marinas y náuticas (entidad que desapareció en 2003); y finalmente el Grupo de Recreación y Turismo Rumbos, que administraba los principales servicios extra hoteleros. Al mismo tiempo, se fortalecieron las funciones de otras entidades ya establecidas con anterioridad como: Cubanacán S.A., Gaviota S.A. y la Empresa Cubamar, esta última dirigida a la modalidad del turismo juvenil internacional. La Ley N.º 77 de inversión extranjera aprobada en septiembre de 1995 por el Parlamento Nacional aumenta las posibilidades para la inversión extranjera en diferentes modalidades y en distintas ramas de la economía, entre ellas el turismo. Ya a fines de ese mismo año existían firmados diez acuerdos para la promoción y protección recíproca de inversiones entre Cuba y otros países.

Cuadro 3. Habitaciones hoteleras, turistas físicos e ingresos (1990-2008)

AÑO	HABITACIONES (MILES)	TURISTAS FÍSICOS (MILES)	INGRESOS (MILLONES DE U\$S)
1990	12.9	340	243
1991	16.6	424	402
1992	18.7	461	550
1993	22.1	546	720
1994	23.3	619	850
1995	24.2	746	1,100
1996	26.9	1,004	1,333
1997	27.4	1,170	1,515
1998	30.9	1,416	1,759
1999	32.3	1,603	1,901
2000	35.3	1,774	1,948
2001	37.2	1,765	1,840
2002	39.5	1,686	1,769
2003	40.8	1,906	2,000
2004	41.2	2,048	2,367
2005	42.6	2,319	2,398
2006	44.7	2,200	2,403
2007	46.5	2,152	2,236
2008	48.6	2,348	2,258

Fuente: Elaborado por los autores a partir de datos de la Oficina Nacional de Estadísticas de Cuba.

En la década del 90, la tasa promedio de crecimiento anual del turismo fue del 19% en los visitantes y del 26% en los ingresos brutos, lo que significó una de las más altas en toda la región del Caribe. Este sector pasó a ser el primero en la economía cubana en cuanto al aporte de divisas. Si se compara la participación de Cuba en el mercado turístico caribeño, esta era del 3% en el año 1990 mientras que en el 2000 se elevó al 9%. A su vez, a fines de 2002 se podía afirmar que Cuba se había convertido en el primer destino en el Caribe para los canadienses, italianos y españoles, y en el segundo destino para los alemanes (Castro, 2003).

En el Informe a la Asamblea Nacional del Poder Popular en agosto de 2001, el Ministro de Turismo señalaba entre otros aspectos:

En los últimos 10 años, el sector multiplicó por ocho los ingresos, quintuplicó el número de turistas internacionales, triplicó las habitaciones y duplicó los puestos de trabajo. A su vez, la participación porcentual dentro del total de ingresos de la balanza de pagos en 1990 fue de 4,1%, y en el 2000 alcanzó el 41%; en ese período, la participación de los productores nacionales de bienes y servicios para el sector pasó de un 12% al 61% (Ferradaz, 2001).

El modelo de desarrollo adoptado, así como la infraestructura turística construida en este período no se diferenciaba significativamente del adoptado por el Caribe y Centroamérica, lo que le restaba competitividad. El predominio de los TT. OO. internacionales (Tours operadores) con los paquetes turísticos y el todo incluido como tendencia oligopólica característica de la globalización (Martín, 2006) implicaba un menor difusión de los beneficios turísticos a la población local y una mayor dependencia de los destinos con los grandes turoperadores (Quintana et al, 2005). Además, el segmento de turistas que consumían estos paquetes era de poder adquisitivo medio a bajo, coincidente con una escasa diversificación de los productos por el predominio de la oferta de sol y playa y la baja relación calidad-precios (Navarro, 2010).

Según García (2005), durante los años 90 el turismo fue el único sector de la economía en Cuba que reunía las tres condiciones simultáneas que lo calificaban como líder: a) existencia de una demanda potencial, todavía insuficientemente aprovechada; b) escala relativamente grande de la actividad y existencia de vínculos intersectoriales que permitían la difusión del crecimiento del sector al resto de la economía; y c) una tasa de crecimiento mayor que el promedio general de la economía nacional durante esa década.

Algunas de las características del turismo cubano en este período y que influyeron directamente en sus productos y su comercialización fueron las siguientes:

Rápido crecimiento de las capacidades hoteleras siguiendo un patrón muy parecido al de otros países y destinos del Caribe.

Las cadenas hoteleras internacionales que operaban en Cuba, bien sea bajo un contrato de administración o empresas mixtas, eran las mismas de otros países de la región, lo mismo ocurría con los turoperadores mayoristas y las agencias de viajes.

Apuesta por un turismo masivo de paquetes y, en consecuencia, un segmento de mercado de medio a bajo poder adquisitivo.

Existencia del predominio de la oferta de sol y playa, la cual es también predominante en la región, en especial su variante de ‘todo incluido’.

La entrada del país en el Período Especial y la progresiva recuperación económica posterior motivó primero un incremento del rol del turismo en la economía nacional, lo que fue decreciendo a medida que crecían otros sectores económicos. Los precios de los servicios extra hoteleros, restaurantes, taxis y otros eran considerados por los visitantes como altos en relación con su calidad.

En la promoción del país seguía predominando el sol y la playa, aunque comenzaba a trabajarse en la proyección de una imagen integral de la nación y de sus valores históricos y culturales.

En resumen podemos señalar que en la década del 90 del siglo pasado y primera de este siglo se caracterizó por mejorar su comercialización y las investigaciones de mercado, tanto por las nuevas entidades como por las antiguas empresas. Se lograron avances discretos en las formas de administración y en la elevación de la profesionalidad en todo el sector. Los vínculos con turoperadores independientes o asociados con las cadenas hoteleras que empezaron a realizar operaciones en Cuba se ampliaron y varias entidades crearon sus propios sistemas de comercialización y recepción (Ayala, 2001).

En el año 2004 se realiza un reajuste en la estructura del sector del turismo y a partir de esa fecha el Sistema Turístico Empresarial Cubano estuvo compuesto por las entidades siguientes:

Cinco grupos hoteleros nacionales: Cubanacán, Gaviota, Gran Caribe, Islazul y Habaguanex, y una empresa de campismo popular.

El grupo empresarial extra hotelero Palmares, que administraba restaurantes, centros nocturnos, delfinarios, parques de recreación y campos de golf entre otras instalaciones. Diez agencias de viaje receptoras: Cubatur, Viajes Cubanacán, Viajes San Cristóbal, Gaviota Tours, Havanatur, Paradiso, Ecotur, Amistur, Universitur y Cubadeportes.

Cinco empresas de transporte turístico: Transtur, Transgaviota, Havanautos, Fénix y Rex.

Tres redes de tiendas especializadas para el turismo: Caracol, Tiendas Gaviota y Tiendas Habaguanex.

Dos grupos empresariales de actividades náuticas y marinas: Marlin y Gaviota. Por su parte la actividad de apoyo y servicios estaba integrada por otras entidades encargadas de la comunicación, importación y comercialización de

productos para el turismo, la formación profesional, inmobiliarias, servicios artísticos y otros.

Resulta claro que el desarrollo del turismo en este período condicionó que cada vez más se dejara de hablar de la actividad como algo temporal y perjudicial para el modelo de desarrollo socialista de Cuba y comenzara un proceso de asimilación cada vez mayor del sector como algo importante y decisivo para el desarrollo del país, integrándose cada vez más en la sociedad y la cultura cubana.

Desde 2009 hasta la actualidad

Esta etapa está marcada con diversos hechos que cambiaron el desarrollo del turismo en Cuba, entre ellos se destacan tres en específico:

El primero fue el levantamiento de la prohibición existente, durante más de una década, para el uso por el mercado nacional de las instalaciones turísticas que se comercializan en divisas, el 31 de marzo del 2008. Desde entonces se ha incrementado el número de ciudadanos cubanos alojados en ellas, hasta más de 816.000 en el año 2014. El mercado nacional tiene un crecimiento acelerado, tanto en volumen como en ingresos por concepto de alojamiento, servicios de renta de autos y compra de excursiones a diferentes sitios del país, y de esta forma, este mercado representa en estos momentos el segundo lugar en ocupación hotelera, sólo superado por los canadienses (cuadro 4).

Cuadro 4. Ingresos en pesos y estancia promedio del mercado nacional en instalaciones estatales (2010-2014)⁽²⁷⁾

	2010	2011	2012	2013	2014
Ingresos por alojamiento (miles)	8.772	6.617	6.608	9.949	6.336
Ingresos por opcionales (miles)	22.922	36.339	41.597	50.560	58.437
Alquiler de transporte (miles)	5.885	7.693	7.778	14.241	19.467
Total	37.580	50.651	55.984	74.751	84.241
Turistas (miles)	439,5	579,9	570	646	816,3
Estancia promedio (en días)	2,6	2,4	2,6	2,6	2,5

Fuente: Perelló, 2015b.

La disminución de los ingresos por alojamiento a pesar del aumento de los turistas nacionales en las instalaciones estatales se debe a que estos prefieren las ofertas de alojamiento diferenciado ofrecidas en verano por las diversas cadenas hoteleras a precios más bajos. La estancia promedio sigue siendo baja por los altos precios del alojamiento en relación con el ingreso promedio de las familias cubanas.

El segundo acontecimiento fue la autorización en el año 2009 a las ofertas de alojamiento en casas particulares como parte de la estrategia de desarrollo del trabajo por cuenta propia, lo que abrió otras posibilidades para las estancias tanto del turismo nacional como extranjero, —en el 2011 existían 5.207 habitaciones que prestaban servicios de alojamiento turístico y 1.608 restaurantes (conocidos como paladares), los cuales, en su mayoría, son productos competitivos de alta calidad (Marrero, 2012). Al cierre del primer trimestre del año 2014 se reportaban casi 19 mil habitaciones privadas para

(27) No existe hasta la fecha ningún mecanismo establecido para determinar los ingresos del sector privado (es decir alojamiento, transporte y gastronomía).

los turistas, localizadas en las principales ciudades del país, cifra que creció a 21 mil en 2015, comprendidas en unas 16 mil casas de alquiler. Sólo por mencionar un ejemplo, el sector privado, en expansión, agrega una cantidad muy cercana al total de habitaciones con que cuenta actualmente el balneario de Varadero (Terrero, 2015).

El tercer acontecimiento aun muy cercano fueron los pronunciamientos del día 17 de diciembre de 2014, realizados por los presidentes Barak Obama, de los EE. UU., y Raúl Castro, de Cuba, sobre el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre los dos países, interrumpidas desde hacía 54 años, lo que abrió nuevas posibilidades para los viajes de los ciudadanos norteamericanos a Cuba, ampliando las categorías para otorgamiento de permisos. Esta modificación de la política del gobierno de Estados Unidos, a partir de enero de 2015, con la ampliación de las licencias para viajar a la isla y la eliminación de Cuba de la lista de países promotores del terrorismo y la reapertura de las embajadas de ambos países; insertó nuevos retos al escenario turístico durante el 2015 y los años posteriores. El clima de distensión entre ambas naciones, incentivó el crecimiento de las visitas a Cuba por turistas procedentes de todos los mercados emisores. “Ese crecimiento no está dado en sí por el arribo de estadounidenses, sino por el efecto de empuje (o push) que originó en el mundo la reanudación de las relaciones con Estados Unidos. Hoy ya no es pecado para nadie venir a Cuba” (Perelló en Castro y Guilarte, 2016, p. 34).

Estos tres acontecimientos ocurridos a partir del año 2008 han originado cambios en los principales indicadores de la actividad, que pueden ser apreciados en el cuadro 5.

Cuadro 5. Habitaciones, Turistas Físicos e Ingresos (2009-2015)

AÑO	HABITACIONES	TURISTAS FÍSICOS (MILES)	INGRESOS (MILLONES DE U\$S)
2009	51.734	2.430	2.082,4
2010	55.872	2.532	2.218,4
2011	56.641	2.716	2.503,1
2012	53.248	2.839	2.613,3
2013	53.623	2.853	2.607,8
2014	53.451	3.003	2.546,1
2015	63.600	3.524	2.800

Fuente: Basado en datos de Oficina Nacional de Estadísticas de Cuba (2016).

En Cuba, según palabras del ministro de Turismo en la Feria Internacional de Turismo 2016, hay un solo turismo donde confluyen tanto las entidades estatales como el sector privado (Delgado y Felipe, 2016). A esta afirmación se puede agregar que cada uno con fórmulas de gestión y operación diferentes, como distintas son también las características de sus instalaciones y el porcentaje de su ocupación, superior en el sector privado y con una mayor eficiencia; mientras el sector estatal crece en hoteles de 200 habitaciones o más, en zonas de playa principalmente, bajo el régimen comercial de -todo incluido-, semejante a los hoteles del resto del Caribe. Los empresarios privados cubanos diversifican más su presencia habitacional y crecen en las ciudades patrimoniales, capitales de provincias y otras áreas urbanas, sin olvidar las zonas de playa pero con alojamientos pequeños. Por su parte, el sector estatal en las zonas urbanas de las principales ciudades de interés turístico va rescatando instalaciones de altos valores patrimoniales que se explotan como hostales, bajo la marca comercial Hoteles Encanto (Hoteles E), los cuales se distinguen por el vínculo con el entorno y ambientes íntimos y refinados.

La nueva Ley para las Inversiones Extranjeras aprobada en marzo de 2014 por el Parlamento Cubano favorece la introducción de capitales foráneos en Cuba en ramas priorizadas del desarrollo económico del país, esta nueva ley flexibiliza las inversiones extranjeras, les da seguridad jurídica y establece un marco claro y definitorio para su puesta en marcha, siendo el turismo uno de los sectores priorizados para estas inversiones, lo que deberá tener un importante despegue en los años próximos de acuerdo con los pronósticos

de crecimiento del turismo en el país. En el año 2015, existían 27 empresas mixtas hoteleras que operaban 5.900 habitaciones, las cuales representaban el 11% del total de habitaciones del sector estatal.

En el perfeccionamiento de la estructura y funciones del Ministerio de Turismo realizado en 2015, se estableció que a este Ministerio le corresponde ejercer la función metodológica rectora sobre las actividades siguientes: alojamiento turístico, agencias de viajes, marinas y náutica turística, producto turístico golf, inmobiliarias vinculadas al turismo, turismo de naturaleza, otras modalidades de turismo especializado, transporte turístico, animación turística, comercialización y promoción del turismo, registro de establecimientos de alojamiento turístico y la clasificación de establecimientos de alojamiento y restaurantes del turismo (MINTUR, 2015).

La nueva estructura de ese Ministerio quedó compuesta en ese año por 7 Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial:

Cuatro de alojamientos: Cubanacán Hoteles, Gran Caribe, Islazul y Campismo Popular. Una de la actividad extra hotelera: Cubasol, que agrupa las empresas de transporte turístico (Transtur), las tiendas minoristas (Caracol), las marinas y náuticas (Marlin) la gastronomía extrahotelera y la recreación (Palmares) y la agencia de representación de artistas (Turarte).

Una de agencias de viajes: Havanatur, AAVV Cubanacán, Ecotur y Cubatur.

Una de servicios: Servitur, que agrupa las empresas de importación y comercialización mayorista (ITH), la de mantenimiento constructivo y tecnológico (Emprestur); la empresa de servicio a entidades (Servisa); la empresa de servicios publicitarios (Publicitur); la de servicios informáticos (Get); y la de servicios inmobiliarios (Inmotur).

Finalmente, las Delegaciones Territoriales en cada provincia.

Además, es necesario mencionar al Grupo Gaviota S.A., creado en el año 1988 con el objetivo inicial de impulsar el turismo de salud, el que se ha diversificado con otros productos de sol y playa en los cayos del norte de Villa Clara, aunque cubre también el sector extra hotelero, transporte y otros servicios turísticos, siendo la compañía que más rápidamente se está expandiendo en el turismo en Cuba. Gaviota tenía el 10% de participación en el mercado en el año 2000 y aumentó en el año 2015 al contar este grupo con el 38,5% del total de habitaciones hoteleras del país. Gaviota pertenece al Grupo de Apoyo Empresarial S.A. (GAE), al cual pasaron las propiedades de la Empresa Habaguanex que opera los hoteles y hostales del Centro Histórico de La Habana.

Oferta y demanda del turismo en Cuba

El archipiélago cubano constituido por la isla de Cuba, la mayor de las Antillas con una longitud de este a oeste de 1.138 km, la Isla de la Juventud y más de 4.000 pequeñas islas que rodean por el norte y el sur a la isla principal, presenta una amplia variedad de recursos naturales e histórico-culturales para el desarrollo del turismo.

Su posición geográfica tropical, la insularidad y la evolución geólogo-geomorfológica particular condicionan una gran diversidad y complejidad de los paisajes del país, donde predominan las llanuras, existe una amplia distribución de los paisajes kársticos y se origina una diferenciación altitudinal de estos más compleja que en las áreas continentales (Salinas, 1996).

Como consecuencia de lo anterior, existen numerosas y bellas playas de gran extensión, con arenas blancas y finas (más de 345 km) que se combinan con costas abrasivas (acantiladas) y biogénicas (manglares) y donde encontramos aguas cálidas y transparentes; espectaculares fondos marinos con una variada flora y fauna y extensos arrecifes coralinos, todo lo cual aumenta la diversidad paisajística y permite desarrollar variadas actividades recreativas tanto en tierra como en el mar.

La flora de Cuba, con más de 7.000 especies de plantas (aproximadamente el 2,2% del total mundial), la convierte en una de las 10 regiones biológicas más ricas del mundo, así como un endemismo superior al 50% (el más alto del Caribe) y más de 900 especies en las diversas categorías de vulnerabilidad o peligro de extinción (Chamizo et al, 2012: 48). La fauna, por su parte, cuenta con cerca de 14 mil especies de las cuales el 10% podría estar al borde de la desaparición. El 20% del territorio nacional está protegido en alguna de las categorías del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (González et al., 2012; CNAP, 2004), constituyéndose todo esto en un importante recurso turístico de cara a las crecientes demandas de un turismo más cercano a la naturaleza.

Sumado a estos recursos naturales, el archipiélago cubano presenta destacados recursos socioculturales asociados a la mezcla de razas originada a partir de su conquista y colonización hace más de cinco siglos, lo que provocó la gran riqueza sociocultural del pueblo cubano que se refleja en sus costumbres, forma de hablar y de vestir, música, carácter hospitalario y gastronomía entre otros (Rivero de la Calle, 1992), y que también se aprecia en la arquitectura de sus ciudades, en el cultivo y producción de tabaco, azúcar, café y ron, así como en el sincretismo religioso, entre otros.

Los recursos turísticos con que cuenta Cuba son suficientes para ofrecer a

los visitantes un producto diversificado e integral que por sus características tenga aceptación en el mercado internacional y sea competitivo a nivel regional (Salinas, 2013).

Por otra parte, los principales mercados emisores de turismo a Cuba en las últimas décadas son: Canadá, Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, Rusia y los cubanos que viven en el exterior entre otros (cuadro 6).

Cuadro 6. Llegada de visitantes a Cuba de los principales mercados emisores 2006-2014 (en miles)

PAÍSES	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Canadá	604.2	660.3	818.2	914.8	945.2	1.002	1.071	1.105	1.175
Cubanos del exterior ⁽²⁸⁾	157.8	192.7	226.7	296	375.4	397.8	384.1	373.4	361.2
Reino Unido	211	208.1	193.9	172.3	174.3	175.8	153.7	149.5	123.9
Alemania	114.2	103	100.9	93.4	93.1	95.1	108.7	115.5	139.1
Francia	103.4	92.3	90.7	83.4	80.4	94.3	101.5	96.6	103.4
Italia	144.2	134.2	126	118.3	112.29	110.4	103.2	95.5	112
Estados Unidos	36.8	40.5	41.9	52.4	63	73.5	98	92.3	91.2
Argentina	30.3	37.9	47.4	48.5	58.6	75.9	94.6	90	68.8
México	97.9	92.1	84	61.4	66.6	76.326	78.2	84.7	82.8
España	185.5	133.1	121.1	129.2	104.9	101.6	81.3	73	77
Rusia	27.8	29	40.6	37.3	56.2	78.4	86.9	70.3	69.2

Fuente: Perelló, 2014.

(28) Los cubanos del exterior se refiere a aquellos cubanos que residen permanentemente en cualquier país que no sea Cuba.

El mercado canadiense está compuesto en gran parte por turistas de la tercera edad, que buscan aprovechar las bondades del invierno cubano en las pequeñas islas desiertas, las cuales rodean la isla de Cuba (como son entre otras: cayo Coco, cayo Guillermo y cayo Largo) u otros destinos similares (Guarda-lavaca, en Holguín). Por el contrario el mercado italiano y el español buscan más la animación y la cultura popular, por lo que están más en contacto con la realidad cubana. Otros segmentos, como los procedentes de Francia, Alemania y Reino Unido buscan más los valores patrimoniales, folclóricos y naturales.

Un aspecto importante para destacar y tener en cuenta a corto y medio plazo lo constituye el crecimiento continuo del segmento de la comunidad cubana emigrada, como emisor turístico hacia Cuba. Este fenómeno se manifiesta en las estadísticas desde 1993, cuando representó aproximadamente el 4% del total de visitantes, cifra que en 2001 oscilaba alrededor del 7,8 %, con 134 mil llegadas (Ferradaz, 2002) y en el 2014 alcanzó los 361.228 visitantes, para colocarse como el segundo mercado del turismo a Cuba desde el exterior después de Canadá.

El mercado norteamericano merece una especial atención por su crecimiento en los últimos años y el mejoramiento de las relaciones entre ambos países a partir de enero de 2015, lo que se puede apreciar en el cuadro 7.

Cuadro 7. Crecimiento de los diferentes segmentos de mercado de los EE. UU. 2010-2014

SEGMENTOS	2010	2011	2012	2013	2014
Por vía aérea a través de un tercer país	123.107	143.051	192.750	179.289	176.734
Por vía marítima	588	682	848	1.986	2.484
Cubanoamericanos por vía directa	263.305	285.322	269.361	261.881	258.961
TOTAL	387.000	429.055	462.959	443.156	438.179

Fuente: Perelló, 2015a.

Como se ha planteado por diversos especialistas, en este nuevo escenario político, EE. UU. se convertiría por su cercanía geográfica e interés de sus ciudadanos en uno de los principales mercados emisores hacia Cuba. Una vez que se levanten las restricciones para viajar a Cuba, más de un millón de norteamericanos visitarían el país. De los cuales, un 60% estaría interesado en visitar Cuba como parte de un crucero, frente a un 13% que desea un viaje de estancia. El mayor interés de pasar unas vacaciones en Cuba se centra en los estadounidenses de ingresos altos (48,2%) y los jóvenes entre 16 y 24 años (57,5%). El mayor segmento de los que viajarían a Cuba en un primer momento sería el de los hispanoamericanos (Perelló, 2015a).

Otro escenario previsible en el mediano plazo según los expertos estaría dado por la cifra de estadounidenses que se establezcan como residentes (temporales o permanentes) por el comienzo de los negocios con Cuba, así como aquellos que arriben como resultado de los intercambios profesionales y académicos con instituciones y con cubanos residentes; así como los vinculados con las futuras inversiones de los EE. UU. en Cuba, especialmente en los sectores de las telecomunicaciones, el automotriz y la construcción. A mediano y largo plazo deberá producirse un incremento considerable de las entradas por vía marítima (yates y cruceros) así como el establecimiento del servicio de ferris entre La Habana y puertos de la Florida (Perelló, 2015a).

Planificación territorial del turismo en Cuba

No es posible pensar ni concebir un desarrollo turístico separado del lugar donde se encuentran los atractivos que motivan el viaje y los servicios de diversa índole, que permiten y facilitan la realización de esas visitas, por ello turismo, espacio y paisajes siguen un mismo hilo conductor vinculado a la propia planificación territorial del turismo.

La planificación turística está directamente relacionada con el ordenamiento del espacio donde las actividades turístico-recreativas tienen un protagonismo económico y social fundamental. Mediante el proceso de planificación se proponen los mejores medios para alcanzar el desarrollo, maximizando los beneficios económicos, sociales y culturales, a la vez que se busca alcanzar el equilibrio entre la oferta y la demanda turística (Vera et al., 2011).

La calidad en la organización de un territorio es un elemento indispensable para la atracción y motivación de los flujos turísticos, cualquiera que sea su origen y el destino que se proponen visitar los turistas, por ello no puede considerarse la planificación turística como una tarea secundaria, sino que,

por el contrario, tiene una importancia principal en la propia comercialización de los destinos (Salinas, 2013).

La planificación territorial comprende el diagnóstico del territorio y la evaluación de las diferentes soluciones al desarrollo, tomando en cuenta los recursos existentes, su uso y conservación y la expresión cartográfica de los problemas y posibles soluciones. La planificación y gestión territorial del turismo requiere para su propuesta del empleo de un enfoque integrador, sistémico y holístico, que en el caso de Cuba se asume desde la perspectiva del paisaje geográfico o geosistema (unidad espacial) definida como:

[...], un sistema espacio-temporal complejo y abierto, que se origina y evoluciona justamente en la interfase naturaleza-sociedad, en un constante estado de intercambio de energía, materia e información, donde su estructura, funcionamiento, dinámica y evolución reflejan la interacción entre los componentes naturales (abióticos y bióticos), técnico-económicos y socio- culturales (Mateo, 2008: 15; Salinas, 1991: 22).

A partir del año 1959, se inician en Cuba profundas transformaciones políticas y sociales que le imprimieron un nuevo sello al desarrollo económico-social, y por ende al planeamiento territorial turístico. En este contexto se instituye el planeamiento como actividad rectora desde 1960, y en los siguientes años de esa década se asumió como una de sus primeras tareas el estudio y localización de las nuevas instalaciones turístico- recreativas.

Las investigaciones territoriales aplicadas a la planificación turística con un enfoque geográfico-paisajístico se desarrollaron por primera vez en Cuba en 1974 en el Instituto Nacional de Turismo y en la Facultad de Geografía de la Universidad de La Habana, y sólo a partir del comienzo de los años 80 del siglo pasado empezaron estos trabajos en el Instituto de Planificación Física y otras instituciones científicas del país.

Durante 1970 y 1980, el planeamiento turístico, sobre la base de la experiencia acumulada, se dio a la tarea de estudiar las principales áreas turísticas de Cuba con capacidad de alojamiento y cierta tradición turística, que llevaron al Instituto de Planificación Física a realizar el Estudio para una Propuesta Nacional de Turismo (IPF, 1978). Entre los principales resultados se encontraban:

Analizar las condiciones físico-geográficas y climáticas para caracterizar el marco de estudio y las tipologías de los lugares propuestos de alojamiento y

de otros servicios turísticos.

Realizar el primer inventario de recursos turísticos a nivel nacional y jerarquizarlos. Delimitar los territorios con potencialidades para el desarrollo de diversas modalidades o tipos de turismo.

Determinar la capacidad receptiva del país en términos de vacacionistas en los distintos territorios.

En 1990 se elaboró la Estrategia de Desarrollo del Turismo, que junto a la creación del Ministerio del Turismo (MINTUR), en 1994, posibilitó jerarquizar este sector y acometer trabajos para actualizar y profundizar el conocimiento de las potencialidades turísticas del país. Se elaboraron Planes Directores Locales y Regionales para el desarrollo del turismo, así como estudios a nivel país de diversas modalidades turísticas, como fueron entre otros: el Esquema Nacional de la Náutica (IPF, 1996) y el Potencial Habitacional para el Desarrollo Ecoturístico de Cuba (IPF, 1997). Otras instituciones académicas y científicas entre los años 1989 y 1993 realizaron los llamados Estudios de los Grupos Insulares y Zonas Litorales del Archipiélago cubano con fines turísticos, lideradas por la Academia de Ciencias de Cuba (actualmente Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente) y el Instituto de Geodesia y Cartografía (actualmente GEOCUBA), en los cuales los autores de este artículo tuvieron una destacada participación.

El desarrollo turístico actual y prospectivo se concentra en ocho regiones turísticas priorizadas que son: La Habana, Varadero, Jardines del Rey, Norte de Camagüey, Norte de Holguín, Santiago de Cuba, Costa Sur Central y Los Canarreos, a las que se ha agregado la cayería norte de Villa Clara en los últimos años, región que aún no está muy bien definida y para algunos incluye además de los cayos del norte de esta provincia, las ciudades de Caibarien y Sagua la Grande.

Además de estas regiones donde se concentran las principales inversiones, se pueden agregar otras cuatro zonas importantes para el desarrollo del ecoturismo, el turismo de aventuras y el turismo rural (Valle de Viñales, Ciénaga de Zapata, Sierra del Rosario y Baracoa), que cuentan ya con instalaciones turísticas y tienen significativos atractivos naturales e histórico-culturales y buena accesibilidad (véase cuadro 8 y figura 1).

Las regiones turísticas más importantes son Varadero y La Habana. Entre ambas concentran casi dos tercios de todas las habitaciones de la planta hotelera de la isla. También en ambas el turismo ha sido una actividad impor-

tante durante la mayor parte del siglo XX, por lo que su auge en la última etapa no representó problemas serios en cuanto a la llegada inesperada de un nuevo actor al territorio. En La Habana también es importante destacar que se concentra el mayor desarrollo industrial de la isla y por ello es la principal ciudad beneficiada por el efecto multiplicador producido por el turismo. El mayor nivel de vida en esas regiones ha motivado una fuerte atracción para la emigración desde otras, hecho que ha provocado la regulación de estos movimientos por decreto desde la década de los 90.

Cuadro 8. Principales regiones turísticas de Cuba

REGIONES TURÍSTICAS PRINCIPALES	PRINCIPALES LUGARES QUE COMPRENDE
La Habana	La Habana y Playas del Este
Varadero	Varadero, las ciudades de Matanzas y Cárdenas, y San Miguel de los Baños
Jardines del Rey	Cayos Coco, Guillermo y Paredón Grande
Norte de Camagüey	Playa Santa Lucía, cayos Cruz y Sabinal, ciudad de Camagüey
Norte de Holguín	Playas Guardalavaca, Pesquero, Estero Ciego y Yuraguanal, y las ciudades de Holguín y Gibara
Santiago de Cuba	Baconao, Gran Piedra, Chivirico y la ciudad de Santiago de Cuba
Costa Sur Central	Ancón, Topes de Collantes y las ciudades de Trinidad y Cienfuegos
Los Canarreos	Cayo Largo, isla de la Juventud y otros cayos
Norte de Villa Clara	Cayos Santa María, Ensenachos y Las Brujas; ciudades de Sagua la Grande y Caibarien
Otras Regiones: Viñales- San Diego de los Baños- Sierra del Rosario	Valle de Viñales y el pueblo; San Diego de los Baños; el Complejo Turístico Las Terrazas y Soroa.
Península de Zapata	Humedal de Zapata, Playa Larga, Bahía de Cochinos y Playa Girón
Baracoa	Ciudad de Baracoa, playas Maguana y Cajuajo, Parque Nacional Alejandro de Humboldt
Granma	Ciudad de Bayamo, playa Marea del Portillo y los Parques Nacionales Desembarco del Granma y Pico Turquino.
Norte de Las Tunas Península de Guanahacabibes	Playas Covarrubia y Corella (Incluye el Parque Nacional del mismo nombre y su entorno).

Fuente: Elaborado por los autores.

Figura 1. Territorios priorizados para el desarrollo turístico actual y perspectivo



Fuente: Elaborado por Ricardo Remond, 2015.

Otras regiones turísticas importantes son las asociadas a playas en pequeñas islas desiertas o regiones apartadas, como son Jardines del Rey, Los Canarreos, norte de Camagüey y norte de Holguín entre otras. Estas son las regiones que experimentan en la actualidad mayor crecimiento, pero su desarrollo es muy reciente (cuadro 9) lo que obligó a realizar costosas inversiones iniciales en infraestructura, como carreteras por encima del mar para unir los cayos a la isla principal. La mayoría de estas regiones dependían de la agricultura, y al llegar el turismo a ellas se ha convertido en una poderosa fuente de atracción, sobre todo para los jóvenes, produciendo desequilibrios en el sector rural. El destino turístico en estas regiones se encuentra en zonas prácticamente despobladas, por lo que el mayor efecto dinamizador sobre la región se produce a través del empleo.

Los llamados polos turísticos de playas o zonas litorales priorizadas de desarrollo turístico han tenido un incremento de 12.467 habitaciones, mientras que en el resto de territorio nacional el crecimiento total fue de 1.221 habitaciones (Perello, 2016), tal cifra demuestra a las claras la apuesta que hace Cuba por la modalidad de turismo de sol y playa, principalmente bajo el sistema de operación comercial de -todo incluido.

Potencial turístico de Cuba

El potencial total de habitaciones que el país puede asimilar racionalmente ha sido estimado en unas 153 mil –aunque los valores máximos posibles estarían alrededor de las 207 mil– (IPF, 1995). De estas habitaciones, unas 128 mil (68% del total) están aprobadas por el gobierno y ubicadas en las ocho regiones priorizadas antes señaladas (a las cuales se ha incorporado en los últimos años la cayería norte de Villa Clara en el centro del país). El 80% de las habitaciones potenciales se propone ubicarlas en áreas de playas, el 13% en las ciudades y sólo el 7% restante en el interior del territorio en paisajes rurales o relacionados con áreas naturales protegidas (véase cuadro 9) (MIN-TUR, 2015). Como puede comprobarse por estas cifras, en la Estrategia de Desarrollo Turístico tiene un rol muy significativo el turismo de sol y playa que apuesta a la conocida fórmula de mar, arena y sol, siguiendo criterios de desarrollo similares a los empleados en la actualidad por otros países caribeños competidores de Cuba como son República Dominicana, Jamaica y Bahamas, por citar algunos.

Cuadro 9. Potencial turístico por regiones

REGIONES TURÍSTICAS	HABITACIONES POTENCIALES (MILES)
Regiones priorizadas	
La Habana	37
Varadero	27
Costa Sur Central	12
Jardines del Rey	19
Norte de Camagüey	32
Norte de Holguín	15
Santiago de Cuba	3
Los Canarreos	10
Norte de Villa Clara	9
Subtotal	164
Regiones no priorizadas	
Sagua la Grande	3
Viñales	2
Guanahacabibes	2
Península de Zapata	1
Norte de Las Tunas	6
Sur de Granma	2
Baracoa	16
Subtotal	32
Otros territorios	11
Total Cuba	207

Fuente: Ministerio de Turismo de Cuba (2000).

Esta dependencia del turismo en Cuba se puede apreciar en hechos como que, a pesar del interés del gobierno cubano por lograr la diversificación de su oferta turística, apostando por modalidades de naturaleza, salud, negocios, eventos e incentivos, entre otros (Ferradaz, 2002), la oferta fundamental continúa siendo el sol, la playa y la ciudad (cuadro 10). Resulta muy difícil desarrollar las primeras, a pesar de las potencialidades existentes en Cuba para ellas, porque los inversionistas extranjeros desean operar en regiones conocidas y con productos que resulten seguros, por ello tienen escaso interés en invertir en regiones que se alejen de la imagen tradicional de Cuba como destino de sol y playa.

**Cuadro 10. Habitaciones existentes según modalidades turísticas
(en miles)**

MODALIDADES	HABITACIONES 2001	% DEL TOTAL	HABITACIONES 2015	% DEL TOTAL
Playa	24,9	67	45,5	71,5
Ciudad	9,5	25	13,8	21,6
Naturaleza	1	3	1,2	1,8
Salud	0,6	2	0,9	1,4
Náutica	0,9	2	0,9	1,4
Otros	0,3	1	1,2	1,8
Total	37,2	100	63,6	100

Fuente: Ministerio de Turismo de Cuba (2015) y Perelló (2016).

A mediano plazo, consideramos que será necesario revalorar la distribución habitacional entre las distintas áreas del país, atendiendo a las tasas sostenidas de crecimiento en modalidades como: el ecoturismo, el turismo de aventuras, el turismo rural y los centros de spa entre otros (tendencias mundiales a las cuales el Caribe no es ajeno) y al crecimiento esperado del mercado de los EE. UU.

En una primera etapa, programas con una adecuada combinación entre la playa y las visitas a zonas protegidas de altos valores naturales, histórico-culturales y estético- paisajísticos pueden brindar muy buenos resultados a Cuba en el mercado turístico internacional, inclinado en la actualidad hacia la formación de nuevos productos más relacionados con la naturaleza y las culturas autóctonas.

Principales productos turísticos desarrollados en la actualidad en Cuba

Cuba cuenta con ventajas competitivas de diversa índole con respecto a otros países del Caribe que favorecen la diversificación de sus productos turísticos, entre las que se destacan:

En lo geográfico, su mayor tamaño y ubicación, las particularidades climáticas y la mayor diversidad de su relieve, factores que han provocado la gran variedad de paisajes naturales y antrópicos existentes.

Estabilidad política y social.

Población hospitalaria con un alto nivel cultural y de salud.

Alta calificación técnica y profesional de la fuerza de trabajo relacionada con la actividad.

Amplia infraestructura vial y aeroportuaria.

Redes técnicas de electricidad y agua potable que cubren todo el país.

Infraestructura de alojamiento y servicios en plena expansión tanto en el sector estatal como privado.

Entre sus productos turísticos se incluyen:

Producto de sol y playa: Que puede asociarse con otras modalidades aprovechando los valores naturales de las cotas y fondos marinos del país. Este producto se comercializa en sus dos variantes actuales: el convencional, llamado así al alojamiento con planes alimentarios diferentes, y la variante del -todo incluido muy extendida en la actualidad en el Caribe.

Producto de ciudad: Relacionado con las actividades culturales y recreativas que disponen las ciudades y las visitas a sus centros históricos, algunos de los cuales han sido declarados por la Unesco como Patrimonio Cultural de la Humanidad.

Producto de naturaleza: Como paraguas comercial que integra al ecoturismo y el de aventuras, dirigido a segmentos especializados, y la naturaleza en su variante complementaria de los productos anteriores, combinaciones de gran importancia en la actualidad y a futuro con el crecimiento esperado del mercado de los EE. UU.

Producto de eventos y convenciones: Se fundamenta en el conocimiento desarrollado en todas las esferas de la ciencia, la técnica y la cultura en Cuba; en el personal especializado con experiencia y alta calificación en la organización de eventos y en la calidad de la infraestructura existente.

Producto de salud: Basado en el prestigio ganado por la medicina cubana en el mundo. En sus dos modalidades: asistencial en los hospitales-hoteles, y en los centros de spa, donde se encuentran incluidos los balnearios de aguas minero-medicinales de excelente calidad, instalaciones de talasoterapia, de estética corporal y dietética, y otras destinadas al mejoramiento de la calidad de vida.

Principales retos del turismo en Cuba y estrategias para lograrlo

Para hablar de los principales retos del turismo y como lograrlo se deben, en primer lugar, mencionar los escenarios que desde hace más de cuatro dé-

cadase han venido elaborando por distintos autores e instituciones y que pueden resumirse de la forma siguiente:

Escenarios para el desarrollo del turismo

Desde hace varias décadas, diferentes autores e instituciones han establecido diversos escenarios para el desarrollo del turismo en Cuba, expuestos a partir del diagnóstico integrado de la actividad en el sector del turismo, tanto nacional como extranjero (Ayala, 2001; García, 1998; INTUR, 1980; IPF, 1978; MINTUR, 2000 y 2015; OMT, 2002; Quintana, et. al., 2005; Salinas Er., 1998 y 2013).

En la Política de Desarrollo Turístico elaborada por el MINTUR a fines de los años 90 del siglo pasado y el primer lustro de este siglo se proyectaron cuatro escenarios hasta el año 2010 y más adelante, los tres primeros bajo las circunstancias de que se mantuviera el bloqueo económico, financiero y comercial de los EE. UU. a Cuba, y el último a partir de su levantamiento.

Estos escenarios no se cumplieron por diversas razones, entre ellas: la desaceleración del crecimiento del turismo a nivel mundial y en el Caribe a partir del 11 de septiembre de 2001, las crisis económicas de los EE. UU. y Europa a partir del año 2007, la caída del campo socialista y la desintegración de la Unión Soviética, la crisis económica de Cuba llamada Período Especial a partir del año 1990, el recrudecimiento del bloqueo a Cuba con la aprobación por el gobierno de los EE. UU. de la Ley Helms-Burton en el año 1996, y las medidas aplicadas contra Cuba por los sucesivos gobiernos de ese país. La OMT, a inicios de la década 2000, realizó un pronóstico de las llegadas a Cuba, junto con la proyección para el Caribe, las Américas y el mundo, que se muestra a continuación.

Cuadro 11. Pronósticos de crecimiento del arribo de visitantes (en millones) tomando como base el año 2000

AÑOS	MUNDO CON UN CRECIMIENTO PROMEDIO DE 4,1%	LAS AMÉRICAS CON UN CRECIMIENTO PROMEDIO DEL 3,9%	EL CARIBE CON UN CRECIMIENTO PROMEDIO DEL 4,3%	CUBA CON UN CRECIMIENTO PROMEDIO DEL 6,8%
2000	698	130	17	1,8
2005	862	157	21	2,8
2010	1.054	190	27	4,3
2020	1.561	282	40	6,7

Fuente: HostelTUR, 2 de julio de 2001, España (en Ayala, 2001).

Si se comparan estas cifras propuestas por la OMT, con los datos de las tablas 3 y 5, donde se muestra que los turistas recibidos en Cuba fueron: 2,3; 2,5 y 3,5 millones en los años 2005, 2010 y 2015 se puede señalar que a pesar de la desaceleración del crecimiento entre los años 2005 y 2010, este escenario se acerca más a lo que está ocurriendo con el turismo en Cuba a partir del mejoramiento de las relaciones diplomáticas con los EE. UU. y el posible levantamiento del bloqueo a Cuba en esta década. En 2015 el turismo aumentó en medio millón de visitantes con respecto al año anterior, y en 2016 debemos estar muy cerca de los 4 millones de turistas recibidos, lo que presupone aun sin el levantamiento de las restricciones de viajar a Cuba para los ciudadanos norteamericanos un crecimiento anual de casi medio millón de visitantes, lo que nos llevaría a unos 6 millones en el año 2020, cifra aproximada al escenario propuesto por la OMT en el año 2000. Otras fuentes más conservadoras pronostican 5,2 millones de visitantes en el 2020 (Perelló, 2016).

En el séptimo Congreso del Partido Comunista de Cuba, celebrado en La Habana en abril de 2016 fue aprobado el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Propuesta de Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos (PNDES), en el cual el turismo es considerado un sector fundamental para el desarrollo del país en los próximos años, junto a las construcciones, la energía, las telecomunicaciones, la biotecnología y otros, señalándose que como un sector estratégico debe diversificarse desarrollando otros productos, como el turismo de marinas y náutica, golf e inmobiliaria, de naturaleza, agrario, crucerismo, histórico, cultural y patrimonial, conven-

ciones, congresos y ferias, y en especial las modalidades de salud y calidad de vida; con énfasis en su contribución al fortalecimiento de la integración interna de la economía cubana (PCC, 2016).

A partir de esto el Ministerio de Turismo ha anunciado en su Estrategia de Desarrollo para el año 2030 planes de inversión intensos para ampliar la capacidad de alojamiento hasta 85 mil habitaciones en el año 2020 y una proyección de 108.717 habitaciones hasta el año 2030, de las cuales una cifra superior a 30.000 se espera construir con capital extranjero (Delgado, 2016).

Retos del turismo

El desarrollo del turismo en Cuba precisa de ajustes para adaptarse a los constantes cambios en el mercado globalizado, por ello los principales retos se pueden sintetizar en:

Estabilizar los suministros de productos nacionales destinados al turismo, tanto en cantidad como en calidad, con el objetivo de sustituir las importaciones. Disminuir los costos, mejorando las tareas de contabilidad, auditorías y rentabilidad empresarial.

Reducir el número de empleados en temporada baja para evitar pérdidas por la disminución ocupacional de los hoteles.

Lograr una mayor autonomía en el nivel de decisiones de las distintas instituciones turísticas, unido a su control y fiscalización por el Estado.

Mejorar la calidad de los servicios prestados al turista.

Aumentar el papel que pueden jugar los hoteleros en la gestión comercial de sus propias instalaciones.

Alcanzar una mayor eficiencia en el proceso inversionista relacionado con la construcción de nuevos hoteles y la remodelación de los existentes.

Incrementar el efecto multiplicador del turismo sobre la economía cubana.

Aspectos estratégicos priorizados para el desarrollo turístico

Teniendo en cuenta a Delgado (2016), adaptado por otros autores, entre dichos aspectos se incluyen:

Llevar a grados superiores la calidad en los servicios.

Concebir nuevos productos turísticos y dotarlos de mejor calidad.

Impulsar en mayor grado la comercialización turística.

Hacer de las modernas tecnologías un valor agregado, gracias a su generalización en el sistema turístico.

Perfeccionar la gestión promocional y publicitaria.

Incrementar la participación de capital extranjero en las inversiones, comercialización y administración.

Ampliar los canales de distribución entre turoperadores y agencias de viajes.

En particular, la comercialización y competencia del turismo cubano en los años venideros se deberá basar, entre otros aspectos en: la diversificación y diferenciación de los servicios y productos, la propuesta de sustentabilidad del modelo turístico y la excelencia en los servicios brindados a los turistas, todo ello requerirá de fuentes de financiamiento y de un amplio y sistemático esfuerzo de capacitación del capital humano (directivos, especialistas y trabajadores de los servicios en general).

Conclusiones

El turismo en Cuba ha tenido en los últimos 25 años un crecimiento acelerado que debe continuar en la próxima década ajustándose más su índice de crecimiento, a las tendencias mundiales, creciendo pero con menos aceleración, si las condiciones internacionales no varían sustancialmente. No obstante, si se flexibilizan las relaciones entre Cuba y los EE. UU., aun cuando no se elimine el bloqueo económico, financiero y comercial aplicado por ese país desde hace más de 50 años y la prohibición de viajar a Cuba a los ciudadanos norteamericanos, sería otro escenario de desarrollo diferente.

El desarrollo de la actividad turística en Cuba durante el período de recesión económica más aguda (1991-1997) impidió que la crisis fuera aún más profunda y con ello el agravamiento de las depauperadas condiciones socioeconómicas del país. Sobre todo por el ingreso de divisas y la creación de gran cantidad de empleos. Sin embargo, este desarrollo acelerado, asociado a un modelo de turismo centrado en crecer mediante el aumento del número de llegadas y las plazas hoteleras ha provocado toda una serie de problemas y dudas acerca de su verdadero papel en el desarrollo del país y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

El Estado y las instituciones del turismo en Cuba han trazado la política y estrategias de desarrollo turístico que permitirán consolidarla como el primer destino del Caribe insular y uno de los principales de las Américas. Para ello se profundizará el rol que hoy tiene el turismo de sol y playa, incrementando

las ofertas de turismo cultural vinculadas a las ciudades, en especial aquellas que poseen altos valores históricos. Al mismo tiempo está previsto el desarrollo de diferentes modalidades turísticas (naturaleza, eventos, incentivos y salud entre otros), aprovechando así las ventajas del país, pero con menos inversiones y capacidades.

Para lograr el necesario financiamiento para el desarrollo del turismo, el Estado otorga facilidades a los inversionistas extranjeros, lo que provoca una alta dependencia de estos, así como el establecimiento de un modelo turístico de sol y playa bajo la forma operacional del -todo incluido como monoproducción turística, modelo que estos consideran el más seguro para obtener ganancias a corto plazo, aunque en la práctica conduce a un alto consumo de recursos y a la pérdida de los recursos turísticos que le dieron origen, lo cual se relaciona con el pobre desarrollo de otras modalidades turísticas más sustentables como son el turismo de naturaleza y de salud entre otros. Dos tendencias se observan en la actualidad en el turismo cubano, por una parte la concentración empresarial de la operación turística y, por otra, la centralización de la política de desarrollo y control de la actividad por el Estado.

Finalmente la gestión turística aplicada hasta ahora en este país, basada en atraer segmentos tradicionales masivos, representa un gran peligro en particular, por la fragilidad de nuestros geosistemas. Las islas constituyen sistemas sensibles del planeta, por su aislamiento natural, la fuerte influencia marina, su reducido tamaño, la baja complejidad geográfica y biodiversidad relativa, el alto endemismo y la fuerte vulnerabilidad a las catástrofes naturales y ambientales, que las hacen muy sensibles al manejo humano.

Bibliografía y fuentes consultadas

Acerenza, M. (1997) Reflexiones sobre la planificación del turismo en Latinoamérica, en *Aportes y Transferencias. Tiempo Libre Turismo y Recreación*, Mar del Plata, Año 1. Vol. 2, pp.47-64.

Anoceto, L. (1998) El turismo, motor de la economía cubana de los noventa, en *Revista Destinos*, Cuba, n.º 6, abril-mayo, pp. 4-6.

Ayala, H. (2001) Medio siglo de transformaciones del turismo en Cuba, Centro de Estudios Turísticos, Universidad de La Habana.

Brundenius, C. (2003) El turismo como locomotora de crecimiento: Reflexiones sobre la nueva estrategia de desarrollo de Cuba, en Miranda, P. (Compilador), *Cuba: reestructura-*

ción económica y globalización, 1.^a ed., Bogotá: CEJA, pp. 265-295.

Castro, F. (1978) Discurso pronunciado durante la clausura del XIV Congreso de la CTC, en Granma, La Habana, 2 de diciembre de 1978.

Castro, F. (1991) Discurso pronunciado en el IV Congreso del PCC, el 10 de Octubre de 1991 en Santiago de Cuba, Granma, La Habana, 11 de octubre de 1991.

Castro, F. (2003) Un turismo de paz, de salud y de seguridad. Discurso pronunciado en la inauguración del Hotel Playa Pesquero, el 21 de enero del 2003. Granma, La Habana, Cuba Disponible en línea: <http://www.embacuba.ca/tourism_development_nationwide.htm> (Acceso 20 de marzo 2011).

Castro, J. e I. Guilarte (2016) Turismo ¿Cartas bajo la manga?, en *Revista Bohemia*, La Habana, 10 de junio de 2016.

CNAP (2004) Áreas Protegidas de Cuba, Centro Nacional de Áreas Protegidas, La Habana (inédito).

Chamizo, A.; A. Socarrá y E. Rivalta (2012) *Diversidad biológica de Cuba*, Editorial Pablo de la Torriente, La Habana.

Delgado S. (2016) Apostar por el turismo es invertir en plaza segura, en *Granma*, 5 de mayo. Entrevista a José Daniel Alonso, Director de Negocios. Disponible en línea: <<http://www.granma.cu/Feria-Internacional-de-Turismo-2016/2016-05-05/apostar-por-el-turismo-es-invertir-en-plaza-segura-05-05-2016-23-05-56>>.

Delgado S. y Felipe K. (2016) Cuando todos los caminos conducen a La Habana, en *Granma*, 5 de mayo. Disponible en línea: <<http://www.granma.cu/Feria-Internacional-de-Turismo-2016/2016-05-04/cuando-todos-los-caminos-conducen-a-la-habana-04-05-2016-23-05-14>>.

Elliott, S. M. and L. D. Neirotti (2008) Challenges of Tourism in a Dynamic Island Destination: The Case of Cuba, *Tourism Geographies*, 10: 3, pp. 375- 402.

Ferradaz, I. (2001) —Excelente futuro del turismo en Cuba, en *Granma*, 4 de agosto de 2001. Disponible en línea: <<http://www.granma.cu/granmad//2001/08/05/nacional/articulo04.html>>.

Ferradaz, I. (2002) Estrategia de Cuba para la diversificación de su producto turístico, en *Revista Bohemia*, n.º 3, pp. 18-19.

García A. (1998) El impacto económico del turismo en Cuba, Cuba, Investigación Económica, La Habana, n.º 4, pp. 16-29.

García A. (1999) La economía del turismo en Cuba Estudios y perspectivas en turismo, Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos (CIET) Buenos Aires, Argentina, Vol. 8, N.º 3-3, pp. 213-231.

García, A. (2005) Turismo y desarrollo económico. Un acercamiento al caso cubano, en *Temas*, n.º 43, julio-septiembre, Nueva época, pp. 43-55.

Gobierno de la República de Cuba (1995) Ley N.º 77 de Inversión Extranjera, *Gaceta Oficial Extraordinaria*, n.º 3, 6 de septiembre de 1995.

González, G. (2005) La evolución del turismo en el Caribe en los últimos veinte años, *Temas*, n.º 43, julio-septiembre, Nueva época, pp. 27-32.

González, H., et al. (2012) *Libro rojo de los vertebrados terrestres de Cuba*, Editorial Academia, La Habana.

INTUR (1980) Estrategia para el desarrollo del turismo hasta el año 2000 (problema 21), Instituto Nacional de Turismo, La Habana.

IPF (1978) Estudio para una Propuesta Nacional de Turismo, Dirección de Desarrollo Técnico. Editado por el Departamento de Publicaciones, Instituto de Planificación Física, La Habana.

IPF (1994) Regionalización Turística de Cuba, Departamento de Planeamiento Turístico, Instituto de Planificación Física (Publicación interna).

IPF (1995) Potencial Turístico, Departamento de Planeamiento Turístico, Cuba, 3 tomos, Instituto de Planificación Física, La Habana (inédito).

IPF (1996) Esquema de la Náutica, Instituto de Planificación Física, La Habana (inédito).

IPF (1997) Potencial habitacional para el desarrollo ecoturístico de Cuba, Departamento de Planeamiento Turístico, Instituto de Planificación Física, La Habana (inédito). Mangano, S. y L. Mundet (2002) —I Caraibi: un nuevo Mediterraneo? Il caso di Cuba, en *Bollettino della Società Geografica Italiana, Serie XII, Vol. VII*, pp. 89-104.

Maribona, A. (1959) *Turismo en Cuba*, Editorial Lex, La Habana.

Marrero (2012) Intervención realizada en la Feria de Turismo (FIT), La Habana (inédito).

Martin, P. y N. Philips (1997) *Sun, Sand and Hard Currency Tourism in Cuba*, en *Annals of Tou-*

rism Research, Vol. 24, N.º 4, pp. 777-795.

Martín, R. (2006) El comercio internacional del turismo en condiciones de oligopolio, el caso de Cuba, Tesis de Doctorado, Universidad de La Habana (inédito).

Martínez, O. (2004) Informe presentado en el parlamento cubano sobre los temas del plan de la economía nacional y el presupuesto del estado en el 2004, en Granma, 26 de diciembre de 2004.

Mateo, J. (2008) Geografía de los Paisajes. Primera Parte. Paisajes naturales, Editorial Universitaria, La Habana.

Medina, N. y J. Santamarina (2004) *Turismo de naturaleza en Cuba*, Ediciones Unión, La Habana.

Medina, N.; J. Santamarina y Er. Salinas (2012) *Productos turísticos. Desarrollo y comercialización*, Editorial Balcón, La Habana.

MINTUR (Ministerio del Turismo de Cuba) (2000) *Estrategia General de Desarrollo del Turismo 2010* (Síntesis) Ministerio de Turismo (inédito).

MINTUR (Ministerio del Turismo de Cuba) (2015) Conferencia del ministro de Turismo sobre el Plan de Desarrollo Turístico en Cuba hasta el año 2030 (20 de febrero 2015), La Habana (inédito).

MINTUR (Ministerio del Turismo de Cuba), Estadísticas de turismo. 2000 a 2015.

Navarro, E. (2010) Turismo en Cuba: Características e importancia de las empresas transnacionales turísticas en su desarrollo, ponencia presentada en el Segundo Seminario sobre Turismo y Desarrollo de Centroamérica, México y El Caribe, República Dominicana 25 al 29 de julio de 2010.

OMT (2002), Turismo Panorama 2020. Previsiones mundiales y perfiles de los segmentos de mercado, Organización Mundial del Turismo, Madrid.

Oficina Nacional de Estadísticas de Cuba (2016) Series estadísticas 1970-2013, e línea: <<http://www.one.cu/series2013.htm>>.

Oficina Nacional de Estadísticas de Cuba (2016). Series estadísticas 1985-2013. Recuperado de <http://www.one.cu/series2013.htm>; Oficina Nacional de Estadísticas de Cuba (2015), Anuario estadístico de Cuba 2014 Turismo. Recuperado de <<http://www.one.cu/aec2014/15%20Turismo.pdf>>.

PCC (1986) *Programa del Partido Comunista de Cuba*, Editora Política, La Habana. PCC (2016) -Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Propuesta de Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos, Documento aprobado en el Séptimo Congreso del Partido Comunista de Cuba, La Habana.

Perelló, J. L. (2014) Resumen Llegadas del turismo en Cuba 2013, Facultad de Turismo, Universidad de La Habana (inédito).

Perelló, J. L. (2015a) Indicadores para el estudio del mercado estadounidense para Cuba, Facultad de Turismo, Universidad de La Habana (inédito).

Perelló, J. L. (2015b) Actualización del turismo en Cuba. Desempeño del turismo en el 2014, Documento de Trabajo, Facultad de Turismo, Universidad de La Habana (inédito).

Perelló, J. L. (2016) Actualización del turismo en Cuba. Resumen del comportamiento del alojamiento en el 2015, Documento de Trabajo, Facultad de Turismo, Universidad de La Habana (inédito).

Quintana, R., et al. (2005) *Efectos y futuro del turismo en la economía cubana*, Editorial Tradinco, Montevideo.

Risco, Y. del y Ll. Mundet (2005), El Turismo como estrategia de desarrollo en Cuba, *Estudios Geográficos*, LXVI, 258.

Rivero de la Calle, M. (1992) *Cuba: A Mosaic of Races and Cultures*, en Hamer, K; M. Esquivel y H. Knüpfer (eds) *Origin, Evolution and Diversity of Cuban Plant Genetic Resources*, Gaterslebern, Alemania. Vol. I pp. 37-45.

Salinas, Ed. (1991) *Análisis y evaluación de los paisajes en la planificación regional en Cuba*. Tesis de doctorado, Universidad de la Habana (inédito) 187 pp.

Salinas, Ed. (1996) Características de la naturaleza y los paisajes de Cuba, *Estudios Geográficos*, Madrid, Tomo LVII, n.º 223, abril-junio, pp. 201-218.

Salinas Ed. (2002) Ordenación, Planificación y Gestión de los Espacios Turísticos: Aspectos teórico-metodológicos, en Cappaci, A. (Editor) *Turismo y sustentabilidad. Un acercamiento multidisciplinar por el análisis del movimiento y de las estrategias de planificación territorial*, Universidad degli Studi di Génova, Génova, pp.263-273.

Salinas, Ed.(2009) Análisis geográfico del turismo en Cuba, en Massiris, A. (Coordinador) *Geografía y territorio, procesos territoriales y socioespaciales*, Colección Investigaciones, Dirección de Investigaciones de la UPTC, Tunja, pp. 227-242.

Salinas, Ed., Er. Salinas y E. Veiga (1995) Landscape Planning for Tourism in Tropical Islands. A case study of Coco Key, Cuba, Insula, en *International Journal of Island Affairs*, año 4 n.º 1, pp. 12-19.

Salinas, d. y Er. Salinas (1997) Los paisajes insulares tropicales como destino turístico, en *Estudios y Perspectivas en Turismo*, Buenos Aires, Vol. 6, n.º 4, pp. 349-356.

Salinas, Ed. y José A. la O (2006) Turismo y sustentabilidad: de la teoría a la práctica en Cuba, *Cuadernos de Turismo* 17, Murcia, España, pp. 203-223.

Salinas Ed. y Ll. Mundet (2000) El turismo en Cuba. Un análisis geográfico, en *El Turismo en Cuba, Geographica* (Publicación no seriada), Zaragoza, pp. 53-66.

Salinas, Ed. y M. Echarri (2005) Turismo y desarrollo sostenible: el caso del Centro Histórico de La Habana, Cuba, *Revista Pasos*, Vol. 3 n.º 1. Disponible en línea: <http://www.pasosonline.org/es/articulos/170-turismo_y_desarrollo_sostenible_el_caso_del_centro_historico_de_la_habana_cuba>

Salinas, Er. (1998) Turismo en Cuba. Desarrollo, retos y perspectivas, en *Estudios y Perspectivas en Turismo*, Buenos Aires, Vol. 7 n.º 2, 151-164.

Salinas, Er. (2013) Geografía y turismo. Aspectos territoriales del manejo y gestión del turismo, Editorial Si-Mar SA, La Habana.

Salinas, Er. y Ed. Salinas (2016) El enfoque integrador del paisaje como fundamento de la planificación territorial del turismo en Cuba en desarrollo, en *Gobernanza y Turismo*, Universidad del Externado de Colombia (en prensa).

Salinas, Er. y R. Estévez (1996) Aspectos territoriales de la actividad turística en Cuba, en *Estudios Geográficos*, Madrid, Tomo LVII, n.º 223, abril-junio, pp. 327-350.

Terrero, A. (2015) Crujen las costuras del turismo en Cuba, en *Cubadebate*, 15 diciembre 2015, La Habana. Disponible en línea: <www.cubadebate.cu/opinion/2015/12/15/>.

Vera, J. F. F. López, M. Marchena y S. Antón (2011) *Análisis territorial del turismo y planificación de destinos turísticos*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia.

Villalba, E. (1993) *Cuba y el turismo*, La Habana, Editorial Ciencias Sociales

CAPÍTULO 6

DESARROLLO DEL TURISMO EN MÉXICO 1975-1985

Reflexiones ex post

Sergio Molina

Hipótesis de trabajo

El concepto de industria turística es polisémico, algunos lo definen desde el punto de vista económico, destacando flujos, ingresos, inversiones; otros lo hacen desde la perspectiva de la educación para enfatizar en procesos de aprendizaje del medio, el entorno natural y cultural; también hay quienes lo abordan desde una óptica cultural, para hablar de un estilo de vida ya incorporado y de patrones de consumo. El turismo engloba todo lo anterior, pero entre los modelos, uno de ellos es el industrial, que privilegia una de estas visiones sin dejar de lado las otras, pero situándolas en lugares secundarios.

Cada modelo del turismo entrega y lleva consigo una visión del mundo, como un ethos, o un conjunto de procedimientos y prácticas. ¿Qué representa la industria turística? En primer lugar, constituye una forma tradicional de entender las relaciones sociales, con un grupo cupular que decide y una gran masa de población que da su consentimiento para que el grupo cupular ensaye sus opciones o, mejor dicho, sus hipótesis de desarrollo. Este ensayo contó con la aprobación transversal de importantes grupos de la sociedad mexicana, puesto que contribuyó a reforzar un sustrato valórico ya existente, que reconoce como irreversible la gestión endogámica y la estructura piramidal. En este proceso, otros grupos y sus visiones quedaron marginados en su intento porque se reconozcan como fundamentales las dimensiones sociales y culturales del turismo. Fue en este momento en que las decisiones sobre cómo debería funcionar el modelo trajo consigo el derrumbe de la posibilidad de levantar una propuesta contrahegemónica, original, vinculada a las raíces de la sociedad mexicana. Cuando en los años 60 comenzaron los trabajos para diseñar una industria que tuviera impacto en el crecimiento de la economía de ese país, estaba en juego mucho más que el devenir histórico del turismo, sino diversos procesos de la vida nacional, en muchos otros sectores de la sociedad. Ese fue el gran desafío que traía consigo el turismo en su forma industrial, y que finalmente quedó como modernización sin cambio social.

Introducción

La evolución del turismo industrial en México se puede entender y explicar a partir de una serie de etapas, tal como se presenta en el capítulo VII. En el contexto de este artículo se analizará la primera de ellas, que transcurre entre el año 1975 y 1985, desde el lanzamiento de Cancún al mercado internacional hasta la introducción del último Centro Integralmente Planificado (CIP), Bahías de Huatulco, que ocurrió a mediados de los años 80. En este lapso de tiempo, se construyeron cinco centros turísticos de gran escala y una serie de megaproyectos, algunos de ellos, como El Soldado, que no se terminaron de construir. Así, tanto los CIP como los megaproyectos tuvieron diversos resultados y consecuencias para la sociedad mexicana.

Esta primera etapa resulta muy importante para entender el carácter que adquirió el turismo industrial en el país. En los años posteriores, incluso hasta el día de hoy, muchos de estos rasgos siguieron manifestándose en los CIP y megaproyectos de FONATUR (Fondo Nacional de Fomento al Turismo).

Una de las experiencias más ricas en materia de desarrollo del turismo en el contexto de América Latina se ha experimentado en México a partir de la década del 70. Empero, ella empezó a finales de los años 60 cuando el Estado mexicano comenzó a hacer sus primeras definiciones en materia de políticas públicas para el turismo. En consecuencia, y como producto de estas definiciones, durante los años 70 irrumpen en el mercado los CIP, con los cuales se alcanzó un alto nivel de integralidad en comparación con el modelo de desarrollo espontáneo en los destinos tradicionales existentes hasta entonces, por cuanto comprendió iniciativas de inversión en diferentes campos, de cambio y modernización de instituciones públicas, y de definición de nuevos instrumentos de política, entre otras. En este contexto el turismo se estructuró, desde los inicios de la fase industrial, como una opción para el desarrollo, logrando con ello legitimidad en el marco de la sociedad. Sin embargo el modelo adoptado no estuvo, ni ha estado, alejado de grandes contradicciones. En efecto, si bien se planteó como un modelo de desarrollo, en realidad fue un modelo de enclave que hizo todavía más evidentes las condiciones de pobreza y marginalidad de las comunidades. Desde sus inicios el diálogo existente en el sector fue entre el sector público y la gran empresa de la iniciativa privada, posteriormente se fueron incorporando otros actores, por cierto que de manera limitada. Aunque el turismo se concibió con una hiperfunción de desarrollo, las comunidades estuvieron ausentes de los debates y diálogos, reduciendo la multiplicidad de ideas que pueden

emerger en un diálogo abierto con todos los actores. En la actual etapa en que se encuentra el turismo internacional, sumar a todos los actores es una condición imprescindible para enriquecer la oferta en términos de competitividad y para crear nuevos productos y experiencias.

Las cúpulas tecnocráticas no están en condiciones de dar respuestas a las expectativas que las sociedades tienen en el turismo. Su forma de concebir las relaciones sociales se erige como un gran muro que lo impide. En ellas están ausentes conceptos como equidad -no en el sentido de que todos debemos responder a un colectivismo-, sino que cada uno, cada persona tiene derecho a una agenda personal que le signifique evolucionar, utilizando el turismo como herramienta de su propio desarrollo. Este acceso les fue negado. En el caso de México, fueron estas cúpulas las que tomaron el control del desarrollo del turismo, siempre en pugna con grupos de la sociedad que pretendían, hasta el día de hoy, dar a conocer sus iniciativas y sus puntos de vista acerca de cómo debería ser el desarrollo turístico. Estos grupos se han ido abriendo espacios en el contexto de un turismo cada vez más diversificado y menos monolítico. Es en un contexto de definiciones y de lucha de paradigmas, el turismo mexicano devino en un modelo no-local de desarrollo. Este modelo no nos dice, en términos cuantitativos, el costo total en que ha incurrido para atraer turistas internacionales. Si bien México realiza una captura de turistas sin parangón en América Latina, las llegadas de turistas internacionales y su gasto derivado no dan cuenta de los impactos negativos en la cultura y el medio ambiente, que con el correr de los años han sido cuantiosos por la pérdida de ecosistemas y de elementos del patrimonio cultural. Además de los costos en promoción internacional, hay que tomar en cuentas subsidios diversos que se pagan a los prestadores de servicios, entre ellos a líneas aéreas. De aquí se deriva la necesidad de contar con sistemas de medición que contabilicen en realidad el auténtico impacto del turismo en la sociedad.

Cuadro 1. Llegadas de turistas internacionales (2015)

NÚMERO EN EL RANKING INTERNACIONAL	PAÍS	NÚMERO DE TURISTAS (MILLONES)
1	Francia	84,5
2	Estados Unidos	75,0
3	España	68,2
10	México	32,1

Fuente: Datatur, Secretaría de Turismo de México.

Fases del turismo industrial

La evolución del turismo industrial en México se puede entender a partir de una serie de etapas, pero de acuerdo a lo señalado en párrafos anteriores, el presente texto trazará un análisis entre 1975 y 1985, período que coincide con la aparición de los CIP, y con el crecimiento de los flujos turísticos hacia el país. ¿Por qué el turismo?, ¿qué ventajas ofrecía esta actividad? El turismo se ajustaba a necesidades apremiantes de la sociedad mexicana a través de sus ventajas comparativas. En consecuencia, se trataba de una actividad intensiva en mano de obra, capaz de incorporar rápidamente a personas con bajo nivel de calificación para el trabajo. También los proyectos turísticos tenían una particularidad que otros sectores no podían ofrecer, se trataba de proyectos con una rápida maduración.

Hasta principios de los años 70 del siglo pasado, el turismo se caracterizaba por un desarrollo espontáneo, en cuyo contexto se consolidaron diferentes destinos de playa llamados tradicionales, destacando Acapulco, Puerto Vallarta, Veracruz, Manzanillo y Mazatlán. Además, ciudades del interior también empezaron a consolidar sus atributos turísticos a partir de la oferta y a mostrar una creciente capacidad para atraer flujos de visitantes, entre ellas cabe mencionar la Ciudad de México, Guadalajara, Puebla y Oaxaca, por citar algunas. Esta fase dejó importantes legados para la siguiente etapa. En efecto, visto en retrospectiva, el turismo mexicano se fue nutriendo de una experiencia tanto en el sector público como en el privado, aprestándose para lanzarse hacia aventuras mayores y de creciente complejidad. La primera fase del turismo industrial tuvo diferentes alcances y coberturas. En este contexto era necesario fortalecer la presencia geopolítica de México en el Caribe, puesto que los territorios de la Península de Yucatán experimentaban un atraso

atávico y se encontraban relativamente fragmentados del resto de país. En general los CIP se instalaron en territorios donde el denominador común era la pobreza y la marginación. Así, el turismo comienza ofreciendo una alternativa modernizante, pero sin resolver los problemas históricos de la sociedad. Fue en esta instancia en la cual irrumpe el Estado mexicano en el turismo, mediante volúmenes de inversión canalizada en la infraestructura, el equipamiento turístico y la promoción de las actividades turísticas. En el caso de Cancún, el Estado invirtió y operó hoteles, restaurantes y centros de entretenimiento, además como propietario de la compañía aérea Aeroméxico, destinó parte de sus capacidades para conectar el centro turístico con diversas ciudades del país y de los Estados Unidos. Este patrón se reprodujo en los CIP restantes.

Las primeras actividades que llevarían a configurar un modelo de turismo industrial en el país comenzaron en los años 60, cuando se llevó a cabo un relevamiento del territorio con la finalidad de identificar emplazamientos para localizar inversiones en espacios costeros, es decir, con el propósito de construir y lanzar al mercado internacional destinos de sol y playa que compitieran con el Caribe en una primera instancia. En este proceso desempeñaría un papel de suma importancia el FONATUR, institución del Gobierno Federal encargada del diseño, planificación, financiamiento, construcción y operación de los CIP.

El primer CIP que entró en operación fue Cancún, a mediados de los años 70, ubicado en la península de Yucatán, la cual se encontraba deprimida económicamente por el colapso del henequén o industria de las fibras naturales. La caída del henequén supuso pérdida de empleos y en general una caída dramática de la actividad económica en una región sin condiciones para impulsar otras actividades económicas hasta ese momento. El estado mexicano acometió, con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entonces, los trabajos de diseño y construcción de un centro turístico que tenía como núcleo al poblado de Cancún, que en ese entonces reunía a no más de 500 habitantes, la mayoría de ellos dedicados a la realización de actividades de pesca de subsistencia.

Para dar sustento político y administrativo al proyecto, a mediados de los años 70 se crea la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal, institución orientada a diseñar las políticas turísticas de este y otros proyectos que se desarrollarían en lo sucesivo, dando cobertura nacional al impulso de la actividad turística. Si bien en los primeros años de la década del 60 se formuló el primer Plan

Nacional de Turismo, no fue hasta 1978 cuando la Secretaría de Turismo elaboró y publicó el Plan Nacional de Desarrollo Turístico que se enfocaba, fundamentalmente, en reconocer que el turismo posee una capacidad para estimular el desarrollo regional, promover la creación de empleos y proyectarse a los mercados internacionales, captando con ello divisas para financiar el desarrollo nacional. El Plan contenía un ejercicio de organización del espacio turístico, integrando el territorio con diversas unidades espaciales, como es el caso de zonas turísticas y corredores de estadía y traslado. La visión estratégica también contemplaba el posicionamiento del país para las siguientes décadas; en primer lugar, reforzando su posición frente al Caribe, una región que adquirió gran valor en el contexto internacional. En segunda instancia, el turismo estaba llamado a articular un territorio, la Península de Yucatán, con una débil infraestructura y conectividad con las ciudades del centro del país.

Ese mismo año, 1978, entró en operación un nuevo destino en el Estado de Guerrero, ubicado al norte de Acapulco. Se trata de Ixtapa-Zihuatanejo, en una región sin alternativas económicas y una de las más pobres de todo México. Posteriormente comienzan a operar Los Cabos y Loreto-Nopoló, en el Estado de Baja California Sur, y después, a mediados de los años 80, Bahías de Huatulco, en las costas del Estado de Oaxaca, en una región también deprimida desde el punto de vista económico.

Cada uno de estos destinos tuvo suerte dispar en términos de inversiones y de captación de flujos de turistas. Por ejemplo, Bahías de Huatulco y, en menor grado, Ixtapa-Zihuatanejo, han experimentado un lento crecimiento durante décadas. Pero el caso más extremo es Loreto-Nopoló, que nunca pudo despuntar.

Esta primera fase, que podríamos llamar de despegue del turismo industrial, finaliza junto a la década del 80, cuando se instrumenta el Programa de Acción Inmediata de Fomento al Turismo (PAIFT), llamado a darle una nueva orientación al turismo, específicamente para aprovechar sus ventajas en el contexto de los mercados internacionales, especialmente orientada a atraer consumidores estadounidenses. Esta acción también estuvo motivada por la crisis del petróleo, hasta entonces la principal actividad exportadora del país.

En los años 90 surgieron nuevos criterios de política turística, y hacia finales de la década se crea el Consejo Mexicano de Promoción Turística, ente encargado llevar a cabo la promoción turística en el extranjero. En estos años la sustentabilidad se ubicó como uno de los criterios fundamentales

del desarrollo turístico. Así el turismo se incorporaba a las tendencias internacionales de la actividad, pero sin internalizarlas debidamente. Esto es, sin modificar el núcleo ideológico duro que lo sostenía.

Modelos que se han desarrollado

El modelo turístico industrial mexicano se planteó, desde el principio, como un modelo de diseño cupular, privilegiando el crecimiento polarizado o altamente concentrado, desde el punto de vista espacial, y desde la perspectiva de su crecimiento y generación de beneficios. Para ello los destinos, en su perímetro urbano, atrajeron el mayor volumen de inversiones en diferentes modalidades de hospedaje y de establecimientos de alimentos y bebidas, y en opciones de entretenimiento. Fue hasta después que este desarrollo polarizado se desdobló hacia la integración de espacios y territorios rurales, especialmente con el turismo de aventura y ecoturismo, en un proceso que no acaba de culminar. Riesgos asociados a la inseguridad dificultan esta integración.

El modelo mexicano es un modelo concentrador de los beneficios generados por el turismo. Sus decisiones están altamente concentradas en las autoridades políticas y la gran empresa nacional y extranjera. La incorporación de las comunidades a los procesos de toma de decisiones presenta un gran déficit, a excepción de Ixtapa-Zihuatanejo. Allí, en el poblado de Zihuatanejo, y alejado de la nueva zona hotelera ubicada en Ixtapa, a unos pocos kilómetros de distancia, se desarrolló una zona comercial para atender a los turistas, con negocios de diferentes giros manejados por integrantes de la comunidad. Pero en general el modelo turístico industrial concibió a las comunidades en un papel secundario. En el caso de Bahías de Huatulco, presentado como un destino que integraba la experiencia del turismo mexicano de los CIP, la comunidad fue desalojada del frente de playa y reubicada territorio adentro con la finalidad de permitir que las instalaciones hoteleras, y de servicios complementarios, se instalaran en el borde costero, con todas las ventajas de localización que ello implica.

Si bien la estrategia de crecimiento polarizado de los CIP contemplaba el surgimiento de industrias de apoyo al turismo, esta no se concretó en la realidad. En efecto, el sector turístico requería empresas dedicadas a la fabricación de muebles, cortinas, manteles y sobre todo, de insumos agrícolas. Uno de los grandes déficits de la estrategia para el sector turismo fue no contar con instrumentos de planeación capaces de materializar las políticas. Este fue el caso de las industrias complementarias, que no contaron con apoyo

suficiente para su crecimiento.

Sin embargo la industria turística mostró su cara tal vez más depredadora, puesto que debilitó industrias locales claves para el desarrollo, concentrando en la provisión de servicios a la demanda los principales apoyos del Estado y la participación de la iniciativa privada. Con esto los planteamientos de desarrollo integral del turismo se debilitaron y afectaron, en el mediano plazo, la competitividad del sector, por cuanto una gran cantidad de insumos debieron ser traídos de otras regiones del país, cuando no del extranjero.

En términos de recursos humanos, los puestos de trabajo de las empresas fueron cubiertos, en gran parte, con personal captado en las grandes ciudades del país, y también del extranjero. Los puestos operativos, principalmente de jardineros, meseros, cuidadores y mucamas, fueron encargados a mano de obra local con un bajo nivel de especialización, y en situación laboral precaria, muchas veces desempeñando sus labores sin contrato, sin vacaciones, sin la adecuada capacitación y careciendo totalmente de derechos de carácter previsional. El decidido apoyo del Estado mexicano al turismo significó enormes costos para otros sectores de la sociedad, incluidos los contribuyentes. De este modo los recursos financieros canalizados para promover el turismo implicaron un sacrificio y una merma en los presupuestos del Estado dirigidos a mejorar la educación y la salud, por ejemplo.

El reto del turismo consiste en ajustar la forma en que se toman las decisiones de política. Ello implica importantes cambios institucionales, para que las decisiones se tomen de manera abierta con la participación de diferentes actores. En los últimos años se han registrado avances, pero aún hay una condición no resuelta: cambiar efectivamente el funcionamiento de las instituciones del Estado.

La presión de la sociedad ha sido ingente, provocando transformaciones en muchos campos de la actividad, entre ellos los más importantes, como el acceso al turismo de nuevos grupos de inversionistas que, con una visión diferente, irrumpen con proyectos innovadores, estructurados a partir de la participación de integrantes de las comunidades y emprendedores locales. Pero el avance logrado hasta ahora no es suficiente. El turismo, en su modalidad industrial, parece haberse agotado. El crecimiento de la actividad necesariamente tendrá que llevar a un escenario de cambio cualitativo, aun cuando las formas de turismo convencional sobrevivan a este tsunami. Para avanzar hacia nuevos estadios de desarrollo, se requiere de estructuras sociocognitivas emergentes y flexibles. Las barreras no son cognitivas, son de

carácter político.

Esta primera etapa del modelo industrial turístico mexicano sentó las bases de lo que el turismo sería en los siguientes años. Si bien ha experimentado cambios y aperturas hacia la participación de la comunidad y el diseño de nuevos productos, su parte medular aún cuenta con el apoyo del Estado y sus políticas. Esto deja ver los siguientes aspectos:

El carácter reduccionista o no expansionista de la industria en términos de conocimiento. Las nuevas ideas siempre se instrumentan de manera acotada. El mensaje que se entrega al conjunto de la sociedad es que el desarrollo socio- económico es imposible, sin importar el nivel científico y tecnológico alcanzado, o el tamaño y peso de la industria en el conjunto de la economía. Hay un desinterés de la industria por incorporar a las comunidades locales en sus estrategias.

Los conflictos con la comunidad local y con el medio ambiente producen costos incrementales que la industria no está dispuesta a sobrellevar.

La responsabilidad social de las empresas se mantiene en la periferia del negocio.

Bajo tales premisas, los esfuerzos por alcanzar el desarrollo se ralentizan. Sin embargo el empoderamiento de las comunidades, erigida como ciudadanía, y la explosión de lo informal, que crea nuevos espacios, va dificultando la hegemonía de la industria, y volviendo cada día más difícil planificar sus estrategias y proyectos.

Conclusiones

De acuerdo a la hipótesis de trabajo expresada en la primera parte de este capítulo, es posible afirmar lo siguiente:

El turismo industrial mexicano ha sido gestionado, en su primera etapa, hasta la entrada en funcionamiento del último de los CIP, por cúpulas del sector público y privado. Estas últimas han sido los grandes beneficiarios de la actividad, junto con la gran empresa extranjera.

Incluso hasta el día de hoy, muchas comunidades han sido marginadas de los beneficios del turismo. Hay casos de comunidades que han sido objeto de despojos de tierras para entregar ventajas de localización a prestadores de servicios.

Atendiendo a lo anterior, el modelo adoptado ha sido de crecimiento y concentrador de los beneficios.

Construir un modelo de acuerdo a patrones internacionales significó una opor-

tunidad perdida para diferenciar la oferta turística, y para hacerla inimitable. Toda actividad económica tiene un código que, en principio, es difícil develar. El turismo, por ejemplo, como factor de desarrollo, se ha constituido como una de las frases más difundidas y difíciles de desactivar. Hay muchos casos en el turismo industrial en que este ha actuado en contra del desarrollo, sumiendo aún más en la pobreza a las comunidades que depositaron sus expectativas de mejoramiento de bienestar en él. Si consideramos que vivimos en el contexto de una guerra psicológica de manipulación a gran escala, entonces el turismo también forma parte de este conflicto. Durante muchos años el sector fue visto sólo a través de una de sus caras, la positiva, hasta que comenzaron a desarrollarse perspectivas críticas. Estas nacieron de manera fundamental en ciertos ámbitos de la academia como producto de investigaciones y profundos procesos de reflexión.

El turismo industrial, en general -y México no es la excepción-, tiende a minimizar costos y a maximizar sus beneficios. Gran parte de su éxito en la sociedad deriva de esta ecuación desigual. Se repite constantemente que el turismo genera beneficios, pero pocas veces se habla de los costos que trae consigo, que en muchos destinos son mayores que los beneficios, más aún si se contabilizan costos no monetarios.

La aparición del modelo industrial en México trajo consigo una serie de conflictos redistributivos. Uno de ellos es muy notable, se trata del consumo de agua. En efecto, este recurso suele privilegiarse para atender las necesidades de la demanda turística y de los procesos productivos. Así se da el caso de comunidades con limitada disponibilidad de agua potable, con racionamiento de este recurso, en contraste con la provisión ilimitada para los turistas y el regadío de campos de golf. También el turismo es un gran consumidor de tierras. Su infraestructura y equipamiento suele ocupar tierras valiosas desde el punto de vista productivo y paisajístico, expulsando con ello a pobladores que viven de ella. Además compite con otros sectores por el uso de energía, por la mano de obra y por la disponibilidad de recursos financieros del erario nacional.

Si bien la estrategia desplegada fue novedosa en varios aspectos y dimensiones, no alcanzó para promover cambios estructurales en el conjunto de la sociedad mexicana. Sólo en etapas avanzadas del modelo industrial los gobiernos locales se abrieron al impulso de nuevos territorios y a participar en iniciativas de diseño de productos y de comercialización. Pero aún hay grandes deficiencias en estas materias, como es el caso del comercio justo, y

en los esfuerzos por acortar las cadenas de comercialización en favor de los circuitos cortos en el contexto de economías colaborativas. Al respecto, hasta hoy las iniciativas en estos rubros no terminan por fructificar.

El turismo industrial mexicano, por su mismo carácter industrial, omitió y postergó decisiones locales que acabaran con la lógica vertical en el proceso de toma de decisiones. En este sentido el Estado no se modernizó y no hubo un cambio de visión de la forma en cómo se venía trabajando, todo lo anterior limitó posibles respuestas al tema de la pobreza en las comunidades vecinas a los CIP. Este modelo aún persiste en las decisiones fundamentales, razón por la cual el turismo del país no está todavía a la altura de sus posibilidades. El sesgo económico-productivo que impregnó al turismo impidió, en cierto sentido, su plasticidad o capacidad para adaptarse a las nuevas realidades que en el futuro se han ido presentando. De esta manera se dejaron de lado tratamientos más integrales que incorporaran dimensiones sociales y políticas, que constituyen un reclamo de las comunidades en su camino al desarrollo. Los créditos fueron otorgados contra la posesión de tierras y de capital, dejando en un lugar secundario al emprendedurismo y la voluntad para impulsar ideas novedosas y que incorporaran al mercado de trabajo tierras sin uso y personas sin trabajo. El Estado no tuvo la capacidad para definir y empujar proyectos con criterios de segmentación de oportunidades.

Los CIP se emprendieron sin atender adecuadamente el espacio periférico de características rurales. Los desarrollos urbanos del turismo en los CIP generaron un gran contraste con el mundo rural; en tanto los primeros se perfilaron como productos de la modernización, los segundos mantuvieron su atraso y pobreza, que con el desarrollo del turismo pareció aún mayor. Sin políticas adecuadas, sin fomento a las actividades agrícolas y sin alternativas, el campo mexicano se hundía mientras algunos centros turísticos florecían. Con los años, el mundo rural entregaría al turismo urbano una opción diversificadora de las ofertas y actividades propuestas en los espacios urbanos.

El turismo mexicano requiere rebasar la democracia cupular y los cambios diseñados desde arriba. Esta operatividad semiótica perdió su fuerza y capacidad de cohesión. Son los emergentes actores sociales los que podrán lanzar el turismo hacia nuevos propósitos.

Bibliografía

Arnaiz Burne, S. Juárez Mancilla, J. (Coordinadoras) (2015) *Desarrollo, crisis y turismo*, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de la Costa, Puerto Vallarta.

Cuevas Contreras, T.; Varela Juárez, R. (Compiladores editores) (2011) *Competitividad, innovación e imaginario en el tejido socioeconómico*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Contaduría y Administración, México DF.

Cuevas Contreras, T.; Palafox Muñoz, A. (2014), *Complejidad del turismo en la frontera del conocimiento*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Academia Mexicana de Investigación Turística, Investigadores de México, Gobierno del Estado de Chihuahua, Sistemas de Información Contable y Administrativa, Computarizados, S.A. de C.V., México, DF.

Dachary, A. C.; Arnaiz Burne, S. M. (2013) *Territorios globalizados del turismo rural*, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de la Costa, Puerto Vallarta.

Hernández M.; Santana Talavera, A. (Coordinadores) (2010) *Destinos turísticos maduros ante el cambio*, Instituto Universitario de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de La Laguna, Islas Canarias.

Hiernaux Nicolas, D. (Coordinador) (2015) *Turismo, sociedad y territorio: una lectura crítica* (Libro homenaje a Manuel Rodríguez Woog), Universidad Autónoma de Querétaro, Editorial Universitaria, Colección Academia, Serie Nodos.

Molina, S. (2011) *Turismo Creativo, el fin de la competitividad*. Editorial Escritores, Santiago de Chile.

——— (2014) *Emprendimiento de Turismo Creativo*, material de trabajo, Santiago de Chile.

Secretaría de Turismo (1978) *Plan Nacional de Turismo 1978-1980*, Gobierno Federal, México DF.

CAPÍTULO 7

TURISMO EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE MÉXICO

Finales del siglo XX y albores del XXI

Tomás Cuevas-Contreras

Isabel Zizaldrá-Hernández

Laura Grisel Carrillo Sánchez

Los hechos son enemigos de la verdad

Miguel de Cervantes

Introducción

De los destinos turísticos internacionales, al inicio del siglo XX pocos eran los que se destacaban por la competencia de la actividad en el nivel mundial. Y se los visitaba más por una tradición. En este sentido, la historia es una asignatura poco difundida en los negocios, y el turismo no es la excepción. Está también pendiente su inserción con mayor profundidad, sin embargo en 2016 el turismo representa en la economía mundial el 9,8% del PIB global y 1 de cada 11 empleos; y la tendencia de crecimiento entre el 5% y 6 % anual, marcando un equilibrio en la distribución planetaria.

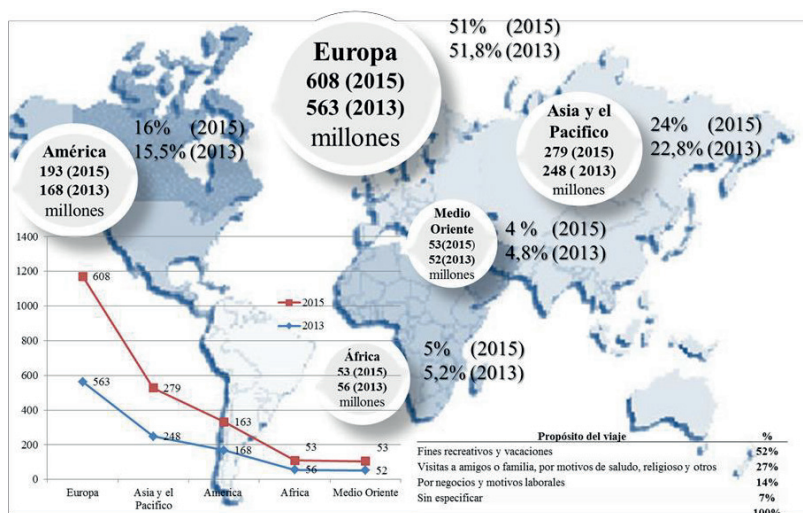
Luego entonces, el período del interés de este manuscrito se ubica en la última década del siglo XX y las dos primeras del siglo XXI en México. La primera se destaca por la madurez de la actividad, aunque se presentan conflictos bélicos, influyendo en el crecimiento de manera moderada en el turismo, con la inclusión de las líneas aéreas de bajo costo, que propician la competencia con efectos en el precio a la baja permitiendo el acceso a un mayor ámbito de la población. La segunda etapa se destaca por la reinserción como país en el ranking de los países mayormente visitados, de acuerdo a la Organización Mundial del Turismo (OMT).

En este orden de ideas, el Índice de Competitividad en Viajes y Turismo de 2015 del Foro Económico Mundial sitúa a las economías avanzadas en los primeros lugares del ranking de arribos de turistas internacionales (figura 1), no obstante los países emergentes acortan la distancia en cuanto a llegadas. Es así como los primeros diez puestos del turismo receptivo se encuentran ubicados por destinos tradicionales, como España, Francia, Alemania, Esta-

dos Unidos, el Reino Unido, Suiza, Australia, Italia Japón y Canadá. Mientras que se destacan: Brasil, en el puesto 28, y México, en el 30, en Latinoamérica, como destinos emergentes.

Esta situación visible en diversos períodos llega a superar a las cifras de la economía global; situación que expresa su gran potencial en cuanto a desarrollarse y a la posibilidad de generar beneficios positivos para la sociedad. Bajo esta óptica, naciones como México plantean dentro de su estructura regulatoria, legislativa y política una diferenciación del turismo como una actividad de necesidades especiales frente a otros sectores económicos, creando a su vez regímenes tributarios específicos, planes de desarrollo y delimitando acciones de promoción turística, suponiendo en diversos plazos el desarrollo de la actividad. Luego entonces la actividad turística: “[...] ha demostrado una vez más su fortaleza. Ataques terroristas, brotes de enfermedades, fluctuaciones de divisas y problemas geopolíticos han afectado al sector a escala nacional y regional, pero el rendimiento del sector sigue siendo robusto” (WTTC, 2016).

Figura 1. Llegada de turistas internacionales



Fuente: Elaboración propia basada en BBC Mundo (2014) y OMT (2016).

El turismo en México ha contado con diversos períodos de desarrollo, donde la influencia de las administraciones presidenciales y el perfil de quien se desempeña como la cabeza del Ejecutivo Nacional delimitan las acciones estatales a nivel federal en cuanto a dicha actividad. La importancia del Poder Ejecutivo Nacional y el nivel federal de gobierno con respecto al turismo resulta de gran relevancia, ya que es este, por medio de las secretarías de Estado, quien desarrolla las acciones más concretas en cuanto a la actividad guiando a los niveles estatal y municipal.

Desde la segunda mitad del siglo XX, se considera dentro de México al turismo como una actividad económica diferenciada de la prestación de servicios afines, dicha conceptualización permitió que desde entonces el Estado tuviera la capacidad de crear políticas de desarrollo turístico y fomentarlo. No obstante, la inestabilidad de la actividad turística surge internamente a partir de este período y prevalece vigente, ante la falta de seguimiento o, en su caso falta de políticas pertinentes en turismo, las cuales varían según el gobierno en turno.

De manera que una reflexión del estado actual de la actividad turística requiere exploración de su historia en México. Esta puede darse de las últimas siete décadas, siempre que se tenga en consideración la relevancia del turismo como uno de los pilares de la economía nacional. También es necesaria otra consideración: el escaso examen sobre su vínculo con los períodos de gobierno que iniciaron su regulación, directrices y definieron su proyección.

Por tanto se ha generado un escaso seguimiento de los logros y metas alcanzadas a raíz del turismo como actividad, lo que se traduce en una limitada definición de objetivos y análisis sobre las estrategias turísticas a nivel nacional, que a su vez impacta en el papel de México en torno al turismo mundial.

Como objetivo general, en este capítulo se esboza meditar sobre las diferentes posturas en la gestión de políticas públicas en el turismo mexicano de finales del siglo XX y en los albores del XXI y su contribución a la comunidad.

La actividad turística en México

En México, el turismo muestra en sus resultados internos ser una actividad con potencial e influencia en el desarrollo, no obstante ante el mundo, el país durante el 2012 perdió participación de mercado ya que de acuerdo a la OMT dejó de estar entre los países más visitados. Sin embargo, de acuerdo a la Secretaría de Turismo (SECTUR), en los primeros siete meses de 2013 -el ingreso de divisas por visitantes internacionales a México fue de 8.305 mi-

llones de dólares, lo que representa un aumento de 7,2% en relación con el mismo período del año pasado (Boletín n.º 207 SECTUR, 2013). En cambio, la dimensión de la actividad turística durante 2012 fue la siguiente:

[...] los destinos turísticos mexicanos registraron 13.665.000 llegadas de turistas de internación, quienes realizaron un gasto de 746,3 dólares en promedio, con lo cual las divisas generadas en este rubro ascendieron a 10.199 millones de dólares, monto equivalente al 1% del producto interno bruto de ese año, al 2,4% de los ingresos de la balanza por cuenta corriente y al 61,5% de los ingresos por servicios no factoriales en 2012. Del total de turistas de internación que visitaron el país en 2012, 1.902.000 fueron nacionales (13,9%) y 11.762.000 fueron extranjeros (86,1%): de estos últimos la llegada de turistas provenientes de Estados Unidos ascendió a 9.025.000 personas; de Canadá arribaron 728.000; y, 2.009.000 provinieron de otros países. (BANXICO, 2013: p 27).

En el contexto de competencia internacional y nacional, predomina la oferta de los destinos turísticos promocionados dentro del mercado nacional como internacional, razón que plantea el análisis sobre la competitividad del país en el transcurso de los períodos de gobierno federal de México.

Por tanto, el enfoque del uso adecuado de fondos públicos destinados hacia la actividad turística es un argumento aplazado, no sólo en lo correspondiente a la asesoría, gestión y promoción de un destino, sino que además revela el desempeño del poder ejecutivo federal en cuanto al sector. Es decir, las acciones de los gobernantes con respecto al turismo se desarrollan sobre la base del contexto de su mandato y del interés temporal surgidos en su período, probablemente no sobre un plan general de desarrollo que trascienda la administración sexenal del ejecutivo nacional.

El territorio mexicano tiene extensas áreas que permiten un turismo diverso y dinámico. Al revisar el artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el país se integra por las islas (como las de Guadalupe y Revillagigedo), arrecifes, cayos, la plataforma continental, los zócalos submarinos, las aguas de los mares territoriales de acuerdo a los términos del Derecho Internacional (CPEUM, Artículo 42).

Además, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) el área del territorio es de 1.9 millones de kilómetros cuadrados de superficie continental, 5,127 kilómetros cuadrados de superficie insular y 3.1 millones de kilómetros cuadrados de Zona Económica Exclusiva (INEGI, 2014), lo cual

muestra la gran dimensión del alcance geográfico del turismo mexicano. En México los centros más visitados por los turistas son “[...] los vestigios arqueológicos de las culturas mesoamericanas [...], las ciudades coloniales [...] y las playas” (Aguilar, 2012, p.190), de tal forma que, los destinos turísticos mexicanos se derivan de la riqueza patrimonial con que cuenta, variando desde elementos relativos a la biodiversidad y riqueza natural, hasta elementos culturales relacionados al pasado prehispánico, el periodo virreinal y de los siglos XIX y XX, resaltando la presencia de espacios de valor arquitectónico y urbano.

A pesar de no contar con su máximo desarrollo, el turismo ha jugado una dinámica muy importante en la economía del país, de acuerdo con las estadísticas del Banco de México (BANXICO), dado que en la actualidad es uno de los pilares que sostienen la economía nacional, que además se ha visto influenciado por la apertura económica, atrayendo así capital extranjero a los destinos mexicanos, promoviendo la captación de recursos que han llegado a través de la infraestructura hotelera y la prestación de servicios.

En años recientes esta inversión se ha visto incentivada por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) mediante proyectos de inversiones sustentables en el sector turístico, orientados al desarrollo regional, la generación de empleos, el desarrollo económico y el bienestar social, para mejorar la calidad de vida de la población.

A nivel nacional, la colaboración realizada entre la SECTUR y las dependencias relativas a la actividad turística en los dos niveles de gobierno (estatal y municipal) aún no logra consolidarse; es decir, que no refleja beneficios económicos, en la integración de la actividad dentro de la economía del destino o la participación integral de la población, como sería deseable en el caso del Programa Pueblos Mágicos.

En cuanto al apoyo del turismo por el ámbito federal mexicano, destacan acciones del Consejo de Promoción Turística de México (CPTM), en cuanto a reposicionar a México dentro del panorama global, como la Marca México la cual es un diferencial glocal (de lo global a lo local), como indica Richards “[...] una palabra, nombre o símbolo distintivo, o un aparato usado por un negocio para distinguir estos bienes o servicios de sus competidores” (1994, p.334). Pues muestra las ventajas competitivas de los atractivos turísticos con que cuenta e identifica sus posibilidades de desarrollo y de referente internacional. Ya que aparte de diferenciar a México le da una identidad frente al mundo.

El CPTM fortalece la actividad turística con la marca México, a través de la cual constantemente identifica las oportunidades de mejora de la imagen en el mercado nacional e internacional como destino turístico. Ya que la marca México pretende mostrar la diversidad del país respecto a su riqueza, calidez y alegría así como los elementos de identidad como son los encuentros entre sus periodos históricos, que van desde la herencia prehispánica hasta la propuesta contemporánea, con ello se busca incentivar la demanda turística definida como la “[...] cantidad de turismo que las economías domésticas o turísticas desean adquirir o comprar para satisfacer su necesidad de hacer turismo a los diferentes precios de éste” (Castejón, 2009, p. 71).

En este sentido, es importante considerar la contrastación evolutiva del turismo mexicano experimentada durante los últimos setenta años y compararla con respecto al estado de la actividad hoy día. Dicha comparación conlleva a ver de forma clara los errores y aciertos realizados por las administraciones de gobierno en un plazo que permite observar sus resultados.

Luego entonces se requiere la deliberación del entorno del turismo mexicano desde lo global, y para tal efecto se cuestiona: 1) ¿cuáles son los grados de avances del desarrollo del turismo en el país?; y 2) ¿cuáles son las políticas implementadas para propulsar el desarrollo del turismo en el país?

Gestión pública del turismo en México

En la historia reciente de México, relativa a la última mitad del siglo XX y las primeras dos décadas del siglo XXI, las formas de gobierno que definen al poder ejecutivo varían quedando cada período presidencial catalogado según la vertiente a la que perteneció el presidente en turno (véase en el cuadro 1 los periodos presidenciales como se han clasificado). La clasificación que se hace en torno a los presidentes sigue un perfil cronológico, donde estos se dividen en:

Descendencia de la Revolución (1946-1964), término coloquial que define a los gobernantes mexicanos de origen civil que sucedieron a los militares que tomaron el poder después de la Revolución Mexicana;

Los abogados (1964-1982), caracterizados por políticos de origen civil, relacionados a instituciones de formación jurídica nacional y que durante sus gestiones dieron un impulso a reformas constitucionales;

Los Tecnócratas neoliberales (1982-2000), presidentes caracterizados por su formación académica en instituciones extranjeras y por dar inicio a la inclu-

sión de académicos de alto rendimiento en las distintas secretarías de Estado; *Transición* (2000-2012), subsecuente a los 70 años de gobierno priista, se caracterizan por mantener elementos afines al neoliberalismo tecnócrata, apoyando elementos económicos similares, pero diferenciándose en virtud de su percepción sobre la actividad turística;

Regreso del PRI (2012-al presente), el regreso a los gobiernos de extracción priista, manteniendo elementos relacionados a las políticas neoliberales, pero renovando un interés estatal en relación al turismo.

Cuadro 1. Denominación por grupos en la presidencia de México

DENOMINACIÓN	PERÍODOS	AÑOS
Descendencia de la Revolución	1. Miguel Alemán Valdés (1946-1952) 2. Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958) 3. Adolfo López Mateos (1958-1964)	18
Abogados	4. Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) 5. Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) 6. José López Portillo (1970-1982)	18
Tecnócratas neoliberales	7. Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) 8. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) 9. Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	18
Transición	10. Vicente Fox Quezada (2000-2006) 11. Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	12
Regreso del PRI	12. Enrique Peña Nieto (2012- presente)	3

Fuente: Elaboración propia basada en Blair (2011).

Es de destacar que la aproximación en el presente documento se refiere sólo a la última administración del siglo XX y a las tres primeras del siglo XXI, las cuales contemplan a Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000); Vicente Fox Quezada (2000-2006); Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), y Enrique Peña Nieto (2012- presente).

Turismo en el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000)

El gobierno de Ernesto Zedillo enfrenta una de las crisis más fuertes en el país. El denominado error de diciembre deja en grandes problemas a las familias mexicanas por la pérdida de empleos, la contracción económica y la devaluación del peso. En ese escenario surge el Programa de Desarrollo del Sector Turismo (PNDT) 1995-2000, en el cual se busca que esta actividad contribuya al desarrollo del país, dados los recursos naturales y la posición geográfica de México. Se realiza una reestructura orgánica de la Secretaría de Turismo, para trabajar en el Desarrollo, promoción y servicios turísticos, además inicia el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000 y el PNDT (SECTUR, 1994).

Ante la creciente competitividad, en este periodo se trabaja mediante el Programa para la promoción y desarrollo turístico de Acapulco, la recuperación de su puerto, con el propósito vital de renovar su imagen turística. Por otra parte, a finales de la década de los noventa se invierte en gran medida en la red carretera la cual presenta un retraso muy grande. Asimismo se trabaja en la promoción del país hacia el turismo internacional lo cual originó la aparición de los “Fondos Mixtos de Promoción Turística a través de los cuales se pretendía atraer al turismo extranjero” (Flores, 1987, p. 34).

A principios del año 2000, México registra ingresos superiores a los 73 mil millones de dólares, el ingreso por turismo representa el 8,3% con una afluencia de 29.006.000 turistas internacionales. Durante la misma década el gobierno destina a la actividad turística un presupuesto para cuatro áreas principales: el incremento de la promoción turística, el fomento de la inversión para la diversificación, la modernización de pequeñas y medianas empresas y la mejora de servicios turísticos.

En 2001 el Fondo Nacional de Fomento al Turismo busca una reactivación del crédito e inversión turística, ya que en la coyuntura económica de 1994 esta actividad dejó de ser apoyada. Luego durante 2004 una iniciativa muy destacada fue la firma de los titulares de las Secretarías de Turismo, Medio Ambiente, Agricultura y Desarrollo Social y de la Comisión para el Desarrollo de Pueblos Indígenas del Convenio General de Colaboración Interinstitucional.

nal para el desarrollo del ecoturismo y el turismo rural. Con este convenio se busca conjuntar esfuerzos y recursos para impulsar acciones que favorezcan el aprovechamiento de los recursos para el desarrollo de comunidades rurales, y por ende el impulso al turismo rural.

Respecto a la aviación comercial, en 2004 ingresan varias líneas extranjeras al país, lo que permite nuevos acuerdos con Sudáfrica, Uruguay y Paraguay. Asimismo, durante este año también se comienza con el fortalecimiento de los procesos de diversificación competitiva en la actividad. Por ello el Consejo de Promoción Turística aplica una política de segmentación de los mercados y un Plan Estratégico de Mercadotecnia, de manera que se logra el establecimiento de categorías de los productos con mayor potencial, como el turismo de playas, de negocios y cultural.

Surgen programas regionales, como Mundo Maya, la Barranca del Cobre, en la Sierra Tarahumara y el de Mar de Cortés en Baja California, Sonora y Sinaloa. Además en este período se busca potencializar centros turísticos en la frontera, como Tijuana y Ciudad Juárez; ciudades coloniales como México y Guadalajara; en el caso de Monterrey con el giro de negocios, además se trabaja en la competitividad a través del cuidado del medio ambiente y los recursos naturales, y se articulan circuitos mediante los cuales se mejora la infraestructura que existía hasta el momento.

Turismo en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006)

El sexenio que preside Vicente Fox (Humanismo Político de Derecha) tiene grandes tintes de controversia y apoyo, debido a que es el primer presidente electo de un partido alterno al PRI. Aunque en un inicio tiene un gran apoyo del pueblo, mientras avanza su mandato pierde popularidad al querer imponer una nueva reforma fiscal, y sin grandes cambios, como ostentaba en su discurso de campaña.

En este período se realiza el Programa Nacional de Turismo 2001-2006 a través del cual se busca un sistema nacional de planeación participativa. Además se comienzan proyectos como el denominado Mar de Cortés (antes Escalera Náutica), que pretende la conexión desde Ensenada hasta Puerto Vallarta, de manera que se mejoren las vías de comunicación y las comunidades de la región. El Programa busca también que las empresas sean competitivas, que los turistas estén satisfechos y que los destinos funcionen de manera sustentable.

En la presidencia Fox también se promueve la creación de un nuevo aeropuerto, el cual no se concluye por diversos conflictos políticos y sociales. Además, surgen con impulso las aerolíneas de bajo costo en el país. Cabe señalar que la barrera de su inclusión nacional fue el marco regulatorio restrictivo y un mercado distribuido entre los dos grandes operadores, Aeroméxico y Mexicana de Aviación, que abarcaban casi el 80% del mercado. Aunque existen varias aerolíneas en México, no fue hasta este sexenio que con la apertura del marco regulatorio y aerolíneas de bajo costo como Interjet cambia la accesibilidad para la población y el turismo.

En 2005 el gobierno desarrolló estrategias para atraer más turismo de convenciones y enriquecer la mezcla de visitantes al país, ya que el asistente a convenciones gasta de tres a cinco veces más que un turista tradicional. Asimismo, durante el gobierno del presidente Vicente Fox, a través de FONATUR se proporcionó asistencia técnica a inversionistas para verificar la viabilidad de sus proyectos a través de la Bolsa Mexicana de Inversión Turística, se reunió a oferentes de proyectos y a los otorgadores de financiamiento (Programa Nacional de Turismo 2001-2006). Aunado a ello, a partir de 2001, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo diseñó esquemas de reactivación del crédito e inversión turística, dada la devaluación monetaria.

Turismo en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)

El presidente Felipe Calderón caracteriza su gobierno por una abierta lucha contra el narcotráfico, situación que modifica la proyección de México en el nivel nacional e internacional, por el conflicto entre el gobierno y los distintos carteles del crimen organizado, así como las ejecuciones y secuestros derivados que afectaron destinos turísticos como Acapulco y Ciudad Juárez. Los problemas originados por el enfrentamiento entre los carteles y el Estado mexicano suponen severas afectaciones para el puerto de Acapulco, que decae fuertemente debido las condiciones, por lo que el gobierno federal, durante ese sexenio, busca proporcionar una imagen positiva de los destinos. Además, en este gobierno un punto muy importante es la cancelación del proyecto turístico de Cabo Cortés, o mejor conocido como Cabo Pulmo, por no mostrar sustentabilidad, en Baja California Sur.

Por otra parte, durante este mandato se enfrentan dos crisis en la actividad turística, una motivada por una epidemia a nivel mundial de la influenza AH1N1, otra derivada por la propuesta del gobierno federal como parte del paquete económico en desarticular la Secretaría de Turismo. En 2009 la ac-

tividad turística sufrió severos problemas por la aparición de la influenza, por lo que se tuvo que destinar un presupuesto de 418,8 millones de pesos a la promoción de los destinos mexicanos en Europa, Asia, América Latina, América del Norte y el turismo doméstico, debido a la mala percepción del país a nivel internacional (SECTUR, 2009), que llevó a declarar el Estado de Contingencia Sanitaria y cerrar temporalmente restaurantes, bares y todo lugar de concentración pública, así como instrumentar la vigilancia sanitaria en los aeropuertos del país, lo que motivó a nivel mundial incertidumbre de las condiciones higiénicas del país para su visita, y con ello la caída en la ocupación hotelera en los principales destinos turísticos.

Ante las dificultades económicas en la administración, Felipe Calderón Hinojosa notifica la desaparición de la Secretaría de Turismo como una medida de austeridad, y sus actividades pasarían a la Secretaría de Economía. En aquel momento, la Comisión Ejecutiva de Turismo, consideró inadecuada la desaparición de una dependencia estratégica para el desarrollo económico del país, “pues además de atentar contra el espíritu de la Ley; va en contra del propósito que se trazó al principio de ésta administración, de posicionar a México en el quinto lugar de los destinos turísticos” (Comisión Ejecutiva de Turismo, 2009). La propuesta no prosperó, ante la renuencia de los prestadores y organismos de turismo del país.

El presidente Calderón durante la reunión del G20 en Los Cabos, Baja California Sur, México (2012), reconocía la importancia de la actividad, con más de 170 millones de empleo en las economías de los países del G20, y advertía la consideración del compromiso conjunto entre las naciones para la próxima década -que inicia en 2020; ante la oportunidad de incorporar 50 millones de empleos (WTTC, 2012).

En este período sigue la consolidación de las aerolíneas de bajo costo entre las que se destacaron Volaris, Interjet y Viva Aerobús, con un impacto muy claro: mientras que antes el acceso al transporte en avión para la población mexicana era del 6%, con la introducción de estas aerolíneas subió al 15% (Kotler, 2012), permitiendo el acceso a un mayor ámbito de la población local e internacional.

Asimismo el gobierno continúa impulsando la actividad a través de FONATUR, BANCOMEXT (Banco de Comercio Exterior) y BANOBRAS (Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos), y crea el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, en el que la Secretaría de Turismo define la visión para alcanzar en materia turística en 25 años.

Gobierno de Enrique Peña Nieto (2012 al presente)

El gobierno actual presidido por Enrique Peña Nieto anuncia una inversión de más de 100 mil millones de pesos en la actividad turística, los cuales se destinarán a obras e infraestructura, considerando, al igual que desde hace varios sexenios, al turismo como una gran oportunidad para impulsar el crecimiento económico del país. En este sexenio se plantea que se potenciarán los destinos ya consolidados y que se impulsará el Sistema Nacional de Certificación Turística para asegurar la calidad (acreditación de guías de turistas; Sello de Calidad Punto Limpio; Programa de Calidad Tesoros de México; Programa de Calidad Distintivo S; Programa de Calidad Moderniza; Programa de Manejo Higiénico de los Alimentos y Distintivo H). Asimismo, se argumenta que habrá una mayor promoción, se acercará el crédito para el desarrollo de inversiones en la actividad y se buscará impulsar el turismo proveniente de destinos internacionales, así como el turismo doméstico.

Dicho gobierno puso en marcha el PND 2013-2018, en el que se incorpora el turismo. Las directrices de la Política Nacional Turística incorporadas en el PND hacen énfasis en impulsar el ordenamiento y la transformación del sector; fomentar la innovación de la oferta y elevar la competitividad de las empresas turísticas. Un punto destacable es que durante esta administración se tiene contemplado retomar el proyecto del aeropuerto de Texcoco de México, D.F., ya que el tamaño y demanda de la capital mexicana lo hace prioritario en materia turística. De acuerdo al Boletín n.º 16, el nuevo aeropuerto internacional de la ciudad de México (NAICM) será la obra de infraestructura más importante de la historia moderna del país. Se indica que en la primera fase el NAICM operará con 3 pistas, 118 plataformas de aeronaves y 50 millones de pasajeros al año, y en su última etapa contará con 6 pistas, 120 millones de pasajeros anuales y cerca de un millón de operaciones.

Otras acciones de este período son las agendas de competitividad de 44 destinos en el país y la Campaña Nacional de Promoción Turística, con el objeto de modernizar y potenciar los destinos turísticos, labor que ha llevado a analizar, explorar condiciones, diagnosticar y estructurar un desarrollo para cada uno de los destinos.

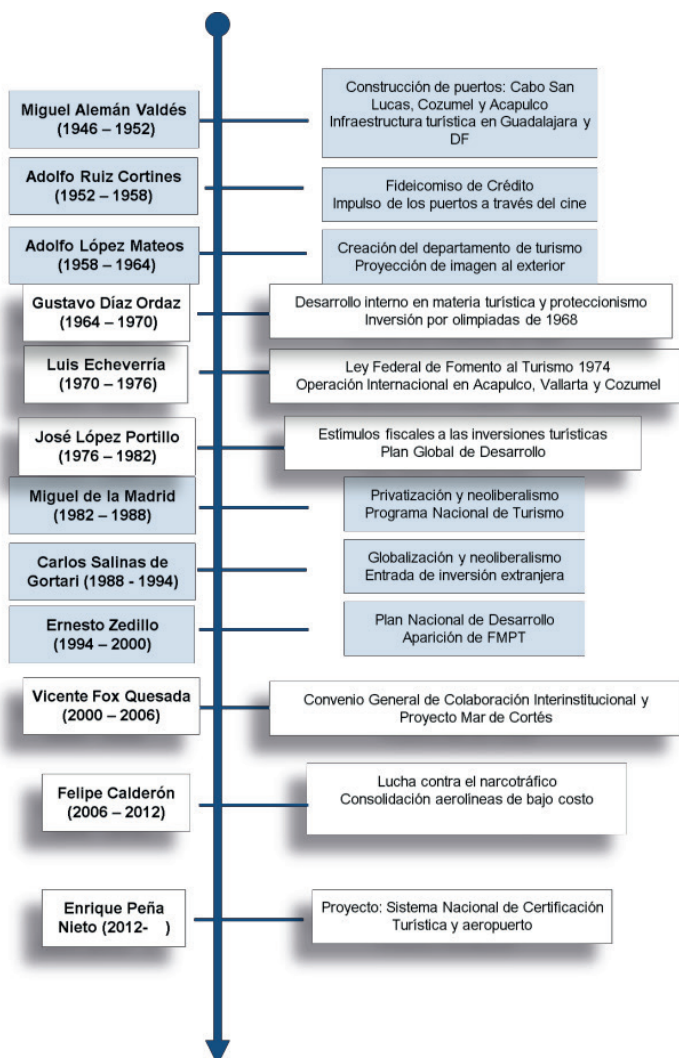
Corolario de los períodos presidenciales desde 1946 hasta 2016

El turismo a mediados del siglo pasado y lo que va del siglo XXI se constituye

como parte de la dinámica socioeconómica global, o mejor dicho —glocal, ya que se encuentra caracterizado por influencias tanto locales como mundiales. Su influencia es debida en gran medida a más de mil millones de viajeros en el mundo, que por diversos motivos se desplazan por el planeta. De manera que se ha convertido en un referente de diversas prácticas en empresas, gobiernos, organizaciones no gubernamentales e instituciones de educación superior. Para el caso concreto de México, se destacan dos aspectos: la competitividad y los avances.

Respecto de la competitividad, México se encuentra inmerso en una sociedad global de naciones, donde la libre competencia por los mercados requiere de la consideración competitiva de las estructuras económicas de cada participante y la visión gubernamental (figura 2). Es así como para los años 60 se estableció, entre otros, el Programa Nacional Fronterizo (PRONAF) creado durante el mandato del presidente Adolfo López Mateos en 1961, buscando mejorar la imagen de la frontera, por lo que se instauró en Tijuana y Ciudad Juárez, para que estas fueran las puertas de entrada a México en su frontera con los Estados Unidos de Norteamérica. Sin embargo, las restricciones al PRONAF ante esta iniciativa no se visualizaron a mediano y largo plazo, de manera que el programa fue dejando de ser un interés desde el ámbito federal. Aunque su influencia en Ciudad Juárez, Chihuahua y en Tijuana, Baja California es visible en el diseño del ayuntamiento, así como en la concepción de la imagen fronteriza.

Figura 2. Principales logros en el turismo por sexenio



Fuente: Elaboración propia.

El gobierno de Miguel Alemán Valdés (1946-1952) planteó un México situado entre los destinos líderes en el mundo, a su visión se debía al desarrollo de Acapulco a mediados del siglo XX. Por otra parte, durante el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), se impulsó el polo de desarrollo turístico de Cancún en Quintana Roo, que se ubicó entre uno de los destinos privilegiados globalmente. Su influencia ha sido de tal envergadura que en la actualidad se han desarrollado, en su cercanía, la Riviera Maya, Playa del Carmen y Tulum. El impacto positivo que tuvo el primer interés hacia el turismo realizado por Alemán Valdés, supuso en sus sucesores el interés por apoyar a dicho sector e impulsar por diversos medios, la generación de ingresos para la población y la nación mediante esa vía. La visión de cada presidente de la república se ejemplifica en sus acciones generales y particulares, además de expresarse dentro de su discurso político, en torno a ello se destaca lo dicho por Gustavo Díaz Ordaz que en 1964 declara: “El turismo no debe verse ya sólo como negocio en el mundo, sino como un medio para que los hombres se conozcan y comprendan; comprensión que es tan necesaria en estos momentos” (McDonald, 1981, p. 158). Mientras que su predecesor, Adolfo López Mateos declara en su sexenio que “Hemos procurado mejorar la calidad de lo que se ofrece al turista; le brindamos nuestros museos, nuestras exposiciones, nuestras danzas, y la expresión de lo que somos” (McDonald, 1981, p. 145). De tal forma, a través de la historia se ha venido sosteniendo el mismo discurso hasta llegar a Enrique Peña Nieto, actual presidente, que expresa: “El turismo es una oportunidad para impulsar el crecimiento económico y la posibilidad de tener un México incluyente con condiciones de mayor bienestar, calidad de vida y oportunidad de desarrollo individual y colectivo (Foro Nacional de Turismo, 2013).” La incidencia por parte de quienes presiden el poder ejecutivo nacional desde Alemán Valdés hasta Peña Nieto con respecto a la relevancia del turismo para la economía nacional comprende un período de 72 años, donde a pesar de plantearse la realización de acciones concretas en relación a dicha actividad, está aún no logra asentarse dentro de la economía mexicana como factor incluyente y capaz de impulsar el desarrollo nacional en coordinación con otras actividades económicas.

Las razones que impiden este desarrollo se relacionan a la falta de seguimiento a los proyectos turísticos, que se encuentran limitados a periodos sexenales y en el caso los municipios son trianuales. Esta situación impide trascender, motivando el olvido de destinos, el abandono de infraestructura y negando la participación colectiva entre el Estado, el sector privado y la po-

blación en general por construir un destino turístico sustentado en la oferta de productos que permitan la diversificación en formas y modos de realizar dicha actividad. Ya que: “La política turística sería el conjunto de actividades, decisiones y procesos que impulsan actores gubernamentales en ocasiones en colaboración con otros actores, con la intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con turismo” (Velasco, 2016, p.580).

En el caso de los avances del turismo, en términos de demanda, la actividad se divide en turistas (con pernocte) y los excursionistas (por horas), y que han disminuido en el país por los escenarios desfavorables, tanto en los destinos de la frontera norte como en Cozumel, donde han presentado una disminución, al igual que el turismo internacional durante el sexenio del gobierno de Calderón. En el período de Peña Nieto se ha reincorporado a México en el Ranking OMT de los diez países con mayor número de llegadas. Como producto del pasado, México (cuadro 2 y 3) ha enfrentado variaciones como destino turístico durante los últimos 11 años.

Cuadro 2. Ranking de México

MÉXICO	TURISTAS*	VARIACIÓN	RANKING	VARIACIÓN
2004	20.6	0	8	
2005	21.9	1,9	7	1
2007	21.4	-0,5	9	-2
2008	22.6	1,2	10	-1
2009	21.5	-1,1	10	S/C**
2010	22.3	0,8	10	S/C
2011	23.4	1,1	10	SC
2012	23.3	-0,1	13	-3
2013	24.2	0,9	15	-5
2014	29.3	5,1	10	5
2015	32.1	2,8	9	1

Referencia

Turistas*= Millones **= Sin cambio

Cuadro 3. Aportación al PIB de México

MÉXICO	PIB TURISMO*	VARIACIÓN	INGRESOS**	VARIACIÓN
2004	1.39	0,16	10,796	2501
2005	1.35	-0,05	11,803	1,007
2007	1.23	-0,12	12,852	1,049
2008	1.49	0,26	13,289	0,437
2009	1.26	-0,23	11,513	-1,776
2010	1.14	-0,12	11,992	0,479
2011	1.15	0,01	11,869	-0,123
2012	1.07	-0,08	12,720	0,851
2013	1.13	0,06	13,949	1,229
2014	1.38	0,25	16,208	2,259
2015	1.67	0,29	17,457	1,249

Referencia

*= Aportación en porcentaje **= Millones de dólares

Fuente: **Elaboración propia basada en Aguirre-Botello (2009).**

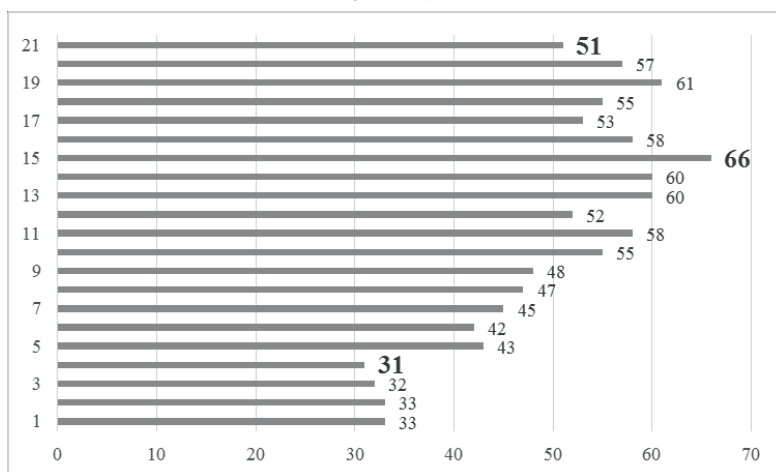
Sin embargo México no ha logrado ubicarse dentro de los primeros cinco principales destinos mundiales, a pesar de la multiplicidad de atractivos turísticos y a la voluntad política del pasado. En el último decenio el país ha descuidado la actividad y como resultado ha perdido puestos en el ranking de la OMT. Si bien ocupó el 8.º sitio a fines de 2004, durante ocho años no se encontró dentro de los primeros diez destinos.

El Anexo 1 presenta los porcentajes de contribución del turismo al PIB del país. En la columna 16 múltiple se encuentran los datos referentes al turismo, en la 1.ª sub columna evaluados en millones pesos corrientes, en la 2.ª en millones de dólares corrientes y en la 3.ª como porcentaje del PIB corriente. Los datos mostrados desde 1950 hasta 1979 son valores publicados en las Estadísticas Históricas de México editadas por INEGI (2014) y se corresponden con la suma de los conceptos por Turismo y Transacciones Fronterizas, que aparecían anualmente en la Balanza de Pagos de aquellos años; los datos desde 1980 hasta 2010 corresponden a una tabla publicada por Data Tur, dependencia de la Secretaría de Turismo, confrontada con los datos que publica Banxico en la cuenta de Ingresos por Viajeros Internacionales y basada en los mismos conceptos que previamente se describieron (Aguirre-Botello, 2009).

Esos datos representan 63 años en donde se muestran las variaciones presentadas en el porcentaje de contribución de la actividad turística al PIB. Por otra parte, se incorporó el dato correspondiente al Resumen del PIB por sexenio, de manera que permita una comparación de los resultados con respecto al período gubernamental. Es decir, no sólo la clara vocación del destino, sino acompañada del diseño de productos turísticos acordes a las exigencias y perspectivas del turismo actual, que sin duda fortalecerían las oportunidades de generación de puestos de trabajo.

Por otra parte, cabe destacar el detalle del caso de México (Anexo 2) del WEF (World Economic Forum), en cuanto a su ubicación en el ranking internacional de competitividad. Se debe a los resultados absolutos, aunque viciados, dado el número de países participantes que han ido incrementándose año tras año. En este sentido, la mejor evaluación de México resulta del año 2012, en donde se aprecia en el sitio 53 en el ranking mundial. De manera que se coloca en el 36.8% de la tabla de los 144 países. Sin embargo, la mejor posición como país data de 1996. Esto sucede de igual forma en la Tabla de IMD (World Competitiveness Yearbook), en la que México ocupa el sitio 32 en 2013, y el mejor ciclo registrado fue entre 1996-2013.

Figura 2. 21 años de México y el indicador de competitividad global (Anexo 3)



Fuente: Elaboración propia basada el Índice de Competitividad Global para el Crecimiento.

El anexo 3 presta atención al Índice de Competitividad Global para el Crecimiento. De manera que es deseable considerar el escenario, esta es la pretensión de cómo se desea el entorno económico, social y ecológico, para ser sustentable. Los escenarios posibles a largo plazo son difíciles de visualizar en el tiempo, aunque el propósito de la planeación es acercarse a la realidad a futuro. Por lo tanto, es necesario hacerse la pregunta: ¿en dónde se quiere ver?, ¿cómo se visualiza el escenario? Para ello es necesario contar con objetivos definidos al efecto de construir el contexto en el que se van a proyectar, como es el caso de México. Como país ha pasado del puesto 31, a caer al 66 y durante 2016 ubicarse en el 51. Por tanto se evidencia una inconstancia en su planeación.

La planeación, por tal motivo, considera ciertos elementos (cuadro 4). Por una parte la gestión gubernamental, y para ello es necesario tener en cuenta, en el caso de ese ámbito, los períodos de gobierno en México. En la actualidad el gobierno federal y estatal son de seis años, mientras el municipal es de tres. Bajo estas condiciones de tiempo se realizan los planes, mas no existe una continuidad, pues otro de los elementos es el desfase entre esos mandatos, que no se encuentran alineados -vinculado o asociado a una determinada tendencia ideológica, política o de un nuevo paradigma-. Este escenario, sin considerar que cada gobierno inicia nuevamente ante la sospecha de que lo anterior no tiene valor, ante su diferenciación en la alineación, pues no se considera una continuidad en los planes.

Ante tales retos, la planeación y las políticas públicas en turismo han pasado por contextos diferenciados. Es así como se analizan los períodos de gobierno, en el marco de las fases de la planeación del turismo. Estas fases se encuentran divididas en cinco etapas:

Cuadro 4. Etapas de la planeación turística

1. Formular	Los objetivos	¿Qué se quiere hacer? ¿Adónde se quiere llegar?	Anteproyecto - proyecto Propósitos
2. Elaborar	El diagnóstico	¿Quiénes somos? ¿Dónde estamos?	Definición de cada actor e interesado en la actividad
3. Desarrollar	La estrategia	¿Cómo llegar?	Plan estratégico de gestión integral
4. Definir	La acción	¿Qué se requiere? ¿Cuánto? ¿Dónde? ¿A quién?	Especificidad de las acciones. Línea de tiempo; presupuesto; Líneas de actividades específicas
5. Realizar	La gestión	¿Cómo aplicarlo? ¿Quién y/o quiénes?	Compromisos; Responsables; Equipo de trabajo; Instrumentos de gestión

Fuente: Elaboración propia basada en datos de SECTUR (2010: 39).

Es decir, el escenario deseable sería la coincidencia en el tiempo y la alineación. El contexto deseable se centra en la continuidad de las acciones. Como acotan Cuevas y Carrillo (2015, p.1): [...] se demuestran las carencias de la planeación estratégica es, que si bien se habla de metas hacia el final del presente sexenio tampoco se observan métricas claras ni estándares de operación con respecto a la actividad, con base en ello es necesario el diseño de pronósticos objetivos basados en todas las variables turísticas existentes [...]. Por tal motivo, la prolongación de las acciones resulta en el interés por la rentabilidad de las actividades comerciales y de servicios. La actuación del ámbito privado representado por los prestadores de servicios turísticos, constituyen actores medulares en la planeación, con el apoyo de las Instituciones de Educación Superior, a quien se ha encomendado la formación de capital social y la investigación aplicada y teórica. El Inconveniente de la gestión integral es que:

[...] se enfrenta a la voracidad de los grupos económicos transnacionales y nacionales por obtener todos los beneficios de exenciones de impuestos, desarrollo de infraestructura, etc., sin aportar ganancias a las comunidades ni al país. En realidad, el problema ha sido que no se ha logrado enmarcar al turismo dentro de una estrategia global que defina mecanismos que beneficien a la población local económica, social y culturalmente. (Mantecón, 2006:505).

Conclusiones

El diagnóstico de la actividad turística mundial es favorable no sólo por su desarrollo, sino que además se ha configurado cada vez más de forma sustentable. El dinamismo de la actividad es contrastante por los desafíos que enfrenta, y su pronóstico es optimista dado el enigma ante las condiciones de seguridad en su contexto ampliado globalmente.

Es un hecho el compromiso de gobiernos y líderes sobre la importancia económica y de generación de empleos del turismo. Dado su valor, no es viable la responsabilidad de un ente específico, sino que se requiere la participación de actores e interesados tanto en lo local como en lo global, pues existen preceptos coincidentes en pro de la mejora de la actividad. Es así como la OMT y la WTTC han hecho causa común en las visas, ya que en la medida en que se tenga libertad de viajar se rompe una de las barreras de accesibilidad (WTTC, 2012).

Lo anterior representa un inconveniente en el caso de México, pues se ha ninguneado la actividad, dejando en libertad la forma de apropiación de la actividad (gobierno, iniciativa privada y sociedad). No obstante, el turismo forma parte de la agenda del poder ejecutivo de la federación desde 1946, pero hasta hoy día no se ha logrado aprovechar el potencial de la actividad, de forma que sus logros se reflejen en el desarrollo de la población en general.

El modelo turístico adoptado en México ha seguido una evolución que podríamos llamar de tipo inercial, ya que ha pretendido ser centralmente planeado, sin embargo, en los hechos ha favorecido el fortalecimiento de una industria de tipo oligopólico donde la población local se ha limitado a beneficiarse con empleos mal pagados y empresas de servicios turísticos frecuentemente informales y restaurantes de pequeñas dimensiones (Oviedo, Rivas y Trujillo, 2009: 53).

La relevancia del turismo subyace en su capacidad por diversificar las actividades económicas de cualquier lugar donde se realice, incluyendo dentro de los ingresos de la población y sus diversos sectores socioeconómicos una nueva vía de ingresos que permita un desarrollo integral y el aprovechamiento de la riqueza con que se cuenta. Así como: “[...] las acciones gubernamentales requieren agilizar y reforzar sus implementaciones en las mejoras gubernamentales hacia el combate a la corrupción” (Carrillo y Loera, 2016, p. 44).

La historia reciente de México, tomando como partida la segunda mitad del siglo XX, es un período de relevancia para la actividad turística, que en menos de 70 años ha logrado afianzarse dentro de la economía nacional y del mundo hasta convertirse en una actividad estratégica para el desarrollo del país. Es así como desde el arribo de Miguel Alemán a la presidencia de la República en 1946, el turismo adquiere relevancia dentro de la agenda del poder ejecutivo de la federación, contando desde ese momento con una consideración especial y con el interés por su fomento y desarrollo.

La importancia del ejecutivo nacional dentro de la sociedad mexicana recae en elementos culturales y sociales existentes en México que toman como primer referente el apoyo que da el gobierno a un sector delimitado, situación que focaliza a la economía según los intereses del Estado mexicano y frena la diversificación dentro de las actividades económicas. No obstante, la falta de visión y secuenciación entre los proyectos turísticos planteados por el gobierno federal en cada período sexenal se reflejan en el estancamiento del turismo, que no logra aumentar sus cifras en, al menos, los últimos veinte años, y aunque supone una actividad estable no consolida una trascendencia dentro de la economía nacional y por tanto tampoco logra potenciarla a ser un medio generador de riqueza y en crecimiento para el país y su población.

El estancamiento del turismo, sumado a la escasa creatividad de los sectores involucrados por crear nuevas ofertas y aprovechar el potencial con que cuentan otros destinos hasta ahora marginados; da como resultado una actividad deslucida dentro del contexto nacional, que se limita en cuanto a su desarrollo y en cuanto a quienes obtienen los beneficios. Un ejemplo de ello es que FONATUR no ha sido efectivo en sus acciones en los últimos diez años, pues ha tratado de abrir nuevos CIP, como Costa Pacífico, Punta Amita, Riviera Nayarita y otro más en Tamaulipas (COMEXI, 2012).

La necesidad por dar seguimiento a las políticas públicas en turismo, así como de motivar otras formas y diseñar nuevos productos para la actividad,

supone para México un reto a corto, mediano y largo plazo, en consideración de la etapa de estancamiento del turismo podría iniciar un decadencia prematura, sin siquiera haber llegado a su mayor esplendor. La diversificación de la oferta turística de México obedece a patrones contemporáneos que suponen la necesidad de contar con destinos más allá del típico sol y playa, concepto que, si bien cumplió con un papel relevante en el desarrollo del turismo nacional, hoy día se presenta como un elemento sobre explotado y acotado en generación de ingresos, ya que limita al turista a entablar una relación económica exclusiva con los operadores de hoteles y las empresas complementarias o sus filiales, relegando al comercio de la población local a una posición en desventaja. Esta es, a su vez, una oportunidad de ligar al turismo con otras actividades económicas existentes dentro del territorio nacional, abriendo camino al aprovechamiento de nuevos mercados y generando una participación generalizada de los beneficios del flujo de visitantes; estableciendo las bases para una economía diversificada en lo global, donde elementos propios de un destino sean el punto de enlace entre aspectos locales y la dinámica global que impera hoy día con procesos globalizadores en cuanto a la economía, la sociedad y la cultura.

Durante el período 2010-2016 se observa la recuperación y el crecimiento estable en la actividad turística del país. Una postura que se observa en los períodos gubernamentales se refiere a la procuración de mayor infraestructura apoyada por gobierno (carreteras, puertos, aeropuertos, etc.). La iniciativa privada mediante la inversión en hoteles y restaurantes, además de consolidar los destinos con los que se cuentan, dispone del apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, y el Banco Mundial para asegurar los planes maestros (COMEXI, 2012).

Finalmente, en México el turismo se coloca con mejores oportunidades en la generación de empleos, antes que la manufactura, la industria química y la minera. De forma que es deseable el incentivo de manera diferenciada, para la creación de las nuevas empresas, mediante el soporte del gobierno (federal, estatal y municipal), sin olvidar la actuación de la iniciativa privada y las instituciones de educación superior, cada una de ellas con un visión del desarrollo armónico. En esa línea, la visión diferenciada que ofrece Sergio Molina (2011) con su propuesta de un Turismo Creativo resulta sugerente, mediante la diferenciación y reticularidad.

Bibliografía

Aguilar, M. (2012). *Geografía de México y el mundo*, Pearson, México.

Aguirre-Botello, M. (2009) Termómetro de la economía mexicana, indicadores históricos 1935-2013. 75 Años de la Economía Mexicana post Revolucionaria resumida en 13 sexenios presidenciales. Disponible en línea: <<http://www.mexicomaxico.org/Voto/termo.htm>> (consulta: 15 de junio de 2014).

BANXICO (2013) Boletín 207: Crece la derrama económica por turismo.

BBC Mundo (2014) *Turismo global: ¿quiénes viajamos y a dónde?* Disponible en línea: <https://www.youtube.com/watch?v=HIGuOe4NqB8> (consulta: 20 septiembre de 2016).

Blair, K. (2011) *Breve relato de la historia de México: de los olmecas al siglo XXI*, Ed. Siglo XXI, México.

Carrillo Cisneros E. y Loera Anchondo, E. (2016) Gestión de la auditoría forense ante la necesidad de transparencia del impuesto al hospedaje en Sonora, en *Revista Iberoamericana de Turismo*, RITUR, Penedo, Vol. 6, Número Especial, pp. 32-47. Castejón, R. (2009) Introducción a la economía para turismo, 2.^a ed, Editorial Pearson, España.

COMEXI (2012) *Turismo en el mundo* (entrevista a Ricardo Ampudia, ex subsecretario de Turismo) Disponible en línea: <<https://www.youtube.com/watch?v=rq7ylzyihuk>> (consulta: 20 septiembre de 2016).

CPEUM (2013) *Constitución Política Mexicana*. Disponible en línea: <<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/9.htm>> (consulta: mayo de 2016).

Cuevas Contreras, T. y Carrillo Sánchez, L. G. (2015) Influencia del impuesto hotelero en la red de promoción turística en la capital mexicana, en *Nósis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, vol. 24, julio, pp. 112-130.

Flores, A. (1987) Sobre las olas del turismo, *Expansión*, 10 de junio de 1987.

FONATUR (1980) Plan Nacional de Turismo (versión abreviada) publicado en el *Diario Oficial* el 4 de febrero de 1980.

Foro Nacional de Turismo (2013) *México: 2013*. Disponible en línea: <http://agendapoliticanacional.infp.prd.org.mx/resumen.php?articulo_id=233157> (consulta: junio de 2014).

Kotler, P. (2012) *Dirección de marketing* (14.^a ed.) Pearson, México.

INEGI (2014) *Estadísticas históricas de México*, INEGI, México.

Mantecón, A. R. (2006) Turismo cultural en México: ¿un modelo alternativo?, en *Caderno CRH*, vol. 19, n.º 48, septiembre-diciembre, pp. 499-506.

McDonald Escobedo, E. (1981) *Turismo: una recapitulación*, Bonodi, México.

Molina, S. (2011) *Turismo creativo: el fin de la competitividad*, Escritores CI, Santiago de Chile.

Organización Mundial del Turismo (2012) El turismo internacional alcanzará la cifra de los mil millones en 2012. En línea: <<http://media.unwto.org/es/press-release/2012-01-16/el-turismo-internacional-alcanzara-la-cifra-de-los-mil-millones-en-2012>> (consulta: 20 de febrero de 2016).

Oviedo Puente, C.; Rivas Tovar, L. A. y Trujillo Flores, M.M. (2009) Modelos de turismo y políticas públicas de 1970 a 2003 en México, en *Investigación Administrativa*, n.º 103, enero-junio, 2009, pp. 39-58.

Presidencia de la República (2011) Plan Nacional de Desarrollo En línea: <<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/economia-competitiva-y-generadora-de-empleos/turismo.html>> (consulta: 15 de octubre de 2015).

Programa Nacional de Turismo (2001-2006). En línea: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=734655&fecha=22/04/2002>.

Richards, E. (1994) *Law for Global Business*, Richard D. Irwin, Inc., EE. UU.

SECTUR (1994) Resumen Informativo 1994-2000. En línea: <<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/informativo/sectur.pdf>> (consulta: julio de 2016).

SECTUR (2009) Efectos de la crisis financiera internacional y el brote de influenza A (H1N1) en el turismo de internación. En línea: <<http://www.datatur.sectur.gob.mx/Documentos%20Publicaciones/turint2009.pdf>> (consulta: julio de 2016).

SECTUR (2010) Planeación y Gestión del Desarrollo Turístico Municipal, Secretaría de Turismo México.

SECTUR (2013) Boletín cuatrimestral de Turismo. Boletín N.º 207, enero -abril 2013.

Velasco, M. (2016) Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo, en *PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, vol. 14, n.º 3, pp. 577-594.

WTTC (2012) La importancia del Turismo a nivel mundial, en <https://www.wttc.org/>, publicado el 10 septiembre de 2012.

WTTC (2016) *Travel&Tourism Economic Impact 2016 World*. En línea: <<https://dossier-turismo.files.wordpress.com/2016/04/informe-wttc-turismo-2016.pdf>> (consulta: 25 de septiembre de 2016).

Referencias electrónicas

<http://cf.cdn.unwto.org>

<http://mimarlink.com>

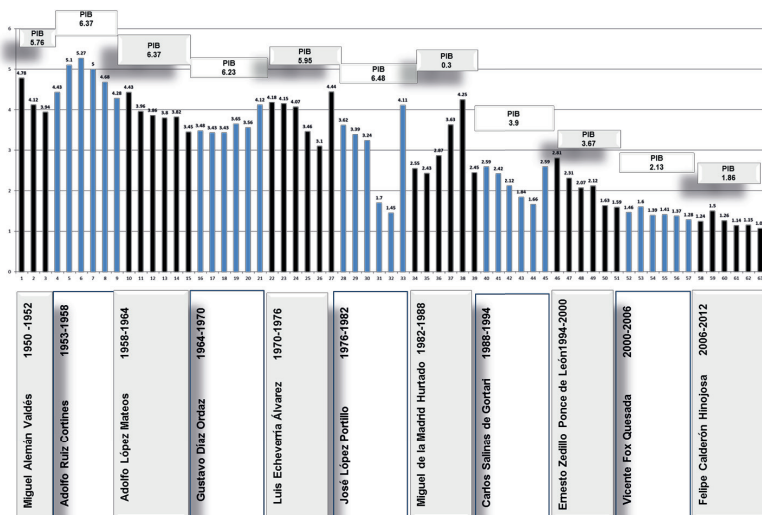
<http://www.cptm.com.mx/>

<http://www.sectur.gob.mx/sala-de-prensa/2015/01/23/boletin-16-el-nuevo-aeropuerto-internacional-de-la-ciudad-de-mexico-la-obra-de-infraestructura-mas-importante-de-la-historia-moderna-del-pais/>

www.inegi.org.mx

ANEXOS

Anexo 1. Porcentaje de contribución del turismo al PIB



Nota: 63 años del % de contribución de la actividad turística.
Resumen PIB del sexenio con base al 2008.

Fuente: elaboración propia basada en Aguirre y Botello (2009).

Anexo 2. Índice de competitividad global. IMD World Competitiveness Yearbook. Resultados anuales, países seleccionados

PAÍS	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ESTADOS UNIDOS	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1
SUIZA	9	7	7	6	7	8	5	9	14	8	8	6	4	4	4	5
HONG KONG	3	3	3	7	9	4	13	10	6	2	2	3	3	2	2	1
SUECIA	14	16	17	14	14	11	12	12	11	14	14	9	9	6	6	4
SINGAPUR	2	2	2	2	2	3	8	4	2	3	3	2	2	3	1	3
CANADA	12	10	10	10	8	9	7	6	3	5	7	10	8	8	7	7
ALEMANIA	10	14	14	9	13	13	17	20	21	23	25	16	16	13	16	10
TAIWAN	18	23	18	18	17	15	20	17	12	11	17	15	13	23	8	8
DINAMARCA	5	8	8	8	12	15	6	5	7	7	5	5	6	5	13	13
LUXEMBURGO	8	12	9	4	3	2	2	2	9	10	9	4	5	12	11	11
HOLANDA	7	6	4	5	4	6	4	13	15	13	15	8	10	10	12	14
MALASIA	23	17	20	27	26	28	24	21	16	28	22	23	19	18	10	16
AUSTRALIA	21	18	15	12	11	12	10	7	4	9	6	12	7	7	5	9
IRLANDA	22	15	11	5	7	9	11	10	12	11	14	12	19	21	21	24
FINLANDIA	15	4	5	3	6	5	3	3	8	6	10	17	15	9	19	15
CHINA CONTINENTAL	26	27	24	29	24	26	28	29	24	31	18	15	17	20	18	19
COREA DEL SUR	27	30	35	38	29	29	29	37	35	29	32	29	31	27	23	22
AUSTRIA	16	20	22	19	18	14	15	14	13	17	13	11	14	16	14	18
JAPON	4	9	18	18	21	23	27	25	23	21	16	24	22	17	27	26
BELGICA	17	22	23	22	19	18	19	18	25	24	26	25	24	22	25	23
TAILANDA	30	29	39	34	31	34	31	30	29	27	29	33	27	26	26	27
FRANCIA	20	19	21	21	22	25	25	23	30	33	30	28	25	28	24	29
CHILE	13	24	26	25	30	27	22	26	26	19	23	26	26	25	28	25
MEXICO	42	40	24	36	33	36	42	53	56	55	45	47	50	45	47	39
INDIA	38	41	41	39	41	42	41	50	34	39	27	27	29	30	31	32
RUSIA	46	46	46	47	47	43	44	54	50	54	46	43	47	49	51	49
ITALIA	28	34	30	30	32	33	24	41	51	53	48	42	46	50	40	42
ESPAÑA	29	25	27	23	25	24	23	27	31	38	31	30	33	39	36	35
PORTUGAL	36	32	29	28	28	32	33	39	39	45	37	39	37	34	37	40
COLOMBIA	33	42	44	43	45	44	42	45	41	47	34	38	41	51	45	46
BRAZIL	37	33	37	35	38	40	37	52	53	51	44	49	43	40	38	44
ARGENTINA	32	28	31	33	42	45	48	58	59	68	47	51	52	55	55	54
VENEZUELA	45	45	43	45	46	49	46	59	60	60	53	55	55	57	58	59

Fuente: Elaboración propia basada en Aguirre-Botello (2009).

Anexo 3. Índice de competitividad global para el crecimiento. Foro Económico Mundial de Davos, Suiza. Resultados anuales, países seleccionados

PAIS	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
SINGAPUR	1	1	1	1	2	4	4	6	7	6	5	7	5	3	3	2	
FINLANDIA	16	19	15	11	6	1	2	1	1	1	2	6	6	6	7	4	
ESTADOS UNIDOS	4	3	3	2	1	2	1	2	2	2	6	1	1	2	4	5	
TAIWAN	9	8	6	4	11	7	3	5	4	5	13	14	17	12	13	13	
CANADA	8	4	5	5	7	3	8	16	15	14	16	13	10	9	10	12	
CHINA	36	29	28	32	41	39	33	44	46	40	54	34	30	29	27	26	
CHILE	18	13	18	21	28	27	20	28	22	23	27	26	28	30	30	31	
ESPAÑA	32	26	25	26	27	22	22	23	23	29	28	29	29	33	42	36	
ITALIA	41	39	41	35	30	26	39	41	47	47	42	46	49	48	48	43	
COSTA RICA	28	43	34	34	38	35	43	51	50	64	53	63	59	55	56	61	
MEXICO	33	33	32	31	43	42	42	45	47	46	55	58	52	69	69	65	
BRAZIL	48	42	46	51	46	44	46	54	57	65	66	72	64	56	58	53	
PERU	38	40	37	36	48	55	54	57	67	68	74	86	83	78	73	67	
COLOMBIA	40	41	47	54	52	65	56	63	64	57	65	69	74	69	68	68	
URUGUAY						46	42	50	54	54	73	75	75	65	64	63	
EL SALVADOR						46	50	57	48	53	56	61	67	79	77	82	
BOLIVIA						55	51	67	78	85	96	101	97	105	118	120	
ARGENTINA	37	37	36	42	45	49	63	78	74	72	69	85	88	85	87	85	
PARAGUAY						72	72	95	100	113	106	121	124	124	120	122	
VENEZUELA	47	47	45	50	54	62	68	82	85	89	88	98	105	113	122	124	
Total países analizados	51	51	52	59	59	75	80	102	104	117	125	121	124	132	139	142	
Sino México en % de la tabla	64.7	64.7	60.4	52.5	72.9	56	56.3	46.1	45.2	47	46.4	35.7	44.5	45.1	47.9	40.8	

Fuente: Elaboración propia basada en Aguirre y Botello (2009).

CAPÍTULO 8

EL DEVENIR DEL DESARROLLO TURÍSTICO EN PERÚ

Diana Guerra Chirinos

Introducción

El desarrollo del turismo en el Perú ha pasado por diferentes etapas. En la actualidad, esta actividad ocupa el tercer lugar de aporte al PIB Nacional (después de la minería y de la agroexportación) con un 3,9% de participación. El turismo receptivo aporta U\$S 4,151 millones de dólares de divisas al país, y en general genera un millón de puestos de trabajo, tanto directos como indirectos. El turismo representa el 33% de las exportaciones no tradicionales, es decir, el segundo lugar luego de la agroexportación.

A diciembre del 2015, según cifras oficiales del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), llegaron al país 4,4 millones de visitantes internacionales, mientras que el mismo año, los peruanos realizaron 38 millones de viajes internos. Algunos investigadores aseguran, sin embargo, que las cifras de visitantes extranjeros que arribaron al Perú en 2015 no superan los 3 millones y medio.

Más allá de las controversias sobre las cifras de turistas que año a año visitan el país, lo cierto es que el turismo es un sector importante y ha sido objeto de atención y debate incluso en las últimas elecciones presidenciales de 2016, así como en los primeros discursos del presidente peruano electo Pedro Pablo Kuczynski. Es un sector que ha mostrado un crecimiento sostenido en los últimos 20 años, a la par de lo que ha sucedido a nivel internacional. De hecho, en el ámbito mundial, el turismo siempre ha mantenido una asombrosa capacidad de recuperación frente a ataques terroristas, catástrofes naturales de toda índole, epidemias o enfermedades de rápida transmisión, entre otras.

Para el año 2030, la Organización Mundial del Turismo prevé 1800 millones de viajeros, casi 2 billones de turistas trasladándose por aeropuertos y terrapuertos, ocupando hoteles, visitando íconos patrimoniales, descansando en playas o asistiendo a congresos y convenciones, lo que requerirá de mayor cantidad y variedad de servicios, más profesionales dedicados a esta industria, nuevos productos y destinos turísticos, mayor innovación en las

actividades que se ofrezcan al turista, y mayor conectividad entre regiones.

Es un hecho que el Perú participa en el turismo internacional y es uno de los principales mercados receptores en el espacio sudamericano. Y para 2021 proyecta alcanzar la cifra de 7 millones de visitantes internacionales, habiendo diversificado y descentralizado de la capital, Lima, los vuelos directos internacionales, ampliado el aeropuerto principal del país (Jorge Chávez, ubicado en la Provincia Constitucional del Callao) y posicionado nuevos productos y destinos turísticos, más allá del Santuario Histórico de Machu Picchu (la Amazonía peruana y la costa norte del país donde abundan sitios arqueológicos preincaicos y playas de aguas cálidas).

Estas alentadoras proyecciones a futuro no significan que el turismo haya tenido un desarrollo sostenido en Perú desde que comienza a darse como fenómeno socioeconómico a principios del siglo XX. De hecho, el crecimiento en sus inicios ha sido lento, sufrió retrocesos y cierto descompás con lo que sucedía a nivel internacional. El Perú de las primeras décadas de 1900 era un país con una incipiente conectividad interna y externa, con altos niveles de pobreza y con pocos recursos culturales y naturales trabajados para su uso turístico. Incluso muchos de los que hoy se visitan eran desconocidos o no habían sido descubiertos o difundidos. Además, la apuesta individual y muchas veces solitaria de empresarios privados por el turismo contrastó con la visión del Estado para con el sector.

El Perú de los años 40

En la década del 40 del siglo pasado, la conectividad terrestre en el país había mejorado en algo. La abrupta y difícil geografía peruana había sido comunicada gracias a la construcción de la Carretera Panamericana, que aún hoy une 3000 km de costa de cara al Océano Pacífico. De igual forma, los ferrocarriles ya llevaban varias décadas uniendo las principales ciudades de la costa con los puertos. El Aeropuerto Internacional de Lima había sido inaugurado en 1935, en el actual distrito residencial de San Isidro, hoy utilizado como sede del Ministerio del Interior.

En 1943 se funda la Asociación Peruana de Hoteles, Restaurantes y Afines (AHORA Perú), uno de los gremios del sector turístico más grande y representativo del mundo de la hospitalidad. Al 2016, cuenta con 2 mil asociados y 28 filiales en el interior del país. Líneas más adelante, se aprecia el rol clave que han cumplido los prestadores de servicios de alojamiento en el desarrollo del

turismo y el interés prioritario que tuvo el Estado en este tipo de servicios, por lo que impulsó su existencia, pero también los reguló, construyó y administró. Si bien ya se habían implementado algunas políticas públicas de fomento al turismo desde el Estado en los primeros gobiernos del siglo XX, la conformación de una entidad pública dedicada a atender específicamente al sector se da el 20 de abril de 1946, con la creación de la Corporación Nacional de Turismo (CNT) mediante la Ley N.º 10.556/46. A esta Corporación se le encarga administrar los hoteles de turistas del Perú (por aquella época de administración estatal), además de supervigilar a los privados relacionados con la misma actividad y llevar a cabo la construcción de hoteles de turismo de diversa categoría. Se le permitía también la expropiación de fuentes termales, lugares o edificios que constituyen monumentos históricos y supervigilar la red de caminos y ferrocarriles, teniendo en mira los principales objetivos turísticos. También se le otorga poderes para supervigilar los lugares arqueológicos y monumentos históricos con miras al turismo, para organizar y mantener un departamento de propaganda turística y establecer periódicamente tarifas adecuadas para viajes turísticos, determinando en ellas el valor de los pasajes y alojamientos.

Su directorio estuvo conformado, entre otros, por cuatro representantes de municipalidades del interior del país y por un representante de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (la universidad pública más antigua del país). Sus recursos provenían del presupuesto público pero también de las utilidades que obtenga como consecuencia de la explotación de los hoteles que administre. El 14 de julio de 1950, mediante el Decreto Ley N.º 11.438, se determina que la CNT venda la totalidad de las acciones de la Compañía Hotelera del Perú, al parecer por los serios perjuicios económicos que habían llevado a la entidad casi a la quiebra, y, para cuyo efecto se manda abrir un crédito extraordinario. La Corporación fue declarada fenecida y liquidada el 30 de enero de 1953, según Ley N.º 11.978, disponiendo que los impuestos creados por la Ley N.º 10.626 se destinen a la terminación y construcción de Hoteles de Turistas y derogando la Ley N.º 10.881.

Claramente, el Estado concibe la creación de la Corporación bajo una mirada mucho más interventora y paternalista que la que tiene hoy en materia de política turística, en el que sería impensable -al menos en los países que han abrazado el neoliberalismo- hoteles estatales y establecimiento de tarifas turísticas por parte de los gobiernos.

Si bien la CNT fue la primera entidad dedicada a atender al sector desde el

Estado peruano, lo cierto es que la atención a la formación de profesionales estuvo presente desde antes. El 20 de noviembre de 1940 se crea la Escuela de Cicerones, reemplazada en 1950 por la Escuela de Guías de Turismo. En 1964 se integra a la Corporación Nacional de Turismo como Escuela de Guías y en 1965, se le denomina Escuela Nacional de Turismo. Luego, pasó unos años en reorganización hasta que en 1977 se adscribe como entidad pública descentralizada al nuevo Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (MITINCI), con el nombre de Centro de Formación en Turismo (CENFOTUR), nombre que mantiene hasta la actualidad⁽²⁹⁾.

Durante muchos años, CENFOTUR fue la principal y más prestigiosa escuela de formación para los profesionales del sector, entendidos como técnicos en servicios de atención al turista. A finales de los años 80, cuando aparecen las primeras facultades de estudios de turismo y hotelería a nivel universitario en el Perú, el turismo toma una dimensión distinta en el mundo académico nacional y pasa a ser un campo de estudio interdisciplinario que supone investigación científica y formación en planificación y análisis turístico. Treinta y cinco años después, las universidades que atienden el tema del turismo, la hotelería y la gastronomía en el país se cuentan por decenas a nivel nacional y ello ha supuesto una dura competencia y una necesidad de reformulación a escuelas como CENFOTUR.

Por el lado privado, ya en 1947 se funda la Asociación Peruana de Agencias de Viajes y Turismo (APAVIT), como entidad sin fines de lucro, pero obtiene el reconocimiento de parte del Estado peruano recién en 1978. En la actualidad, cuenta con más de 100 asociados, entre los que destacan las agencias de turismo receptivo e interno más grandes del país, así como agencias transnacionales. Es decir, a mediados de los años 40 ya existían agencias de viaje que promovían el turismo receptivo y la mayor parte eran agencias internacionales con oficinas en Perú, como Exprinter y American Express.

Unos años después, en 1956, Eduardo Arrarte funda Lima Tours y, casi a la par, Enrique Velasco funda Coltur Perú. Ambas agencias se instalan en el Jr. Camaná, (Centro de Lima), donde se ubicaban la mayoría de estas em-

(29) CENFOTUR (2015) Memoria anual de 2015, p. 5

presas. Luego, aparecen Cosmos Tour, Receptour Perú, y en 1973, Isabel y Javier Enrique Quiñones fundan Turismo Pacífico, que luego se llamó Viajes Pacífico. Las agencias de viajes en sus inicios en el país tardaron en entrar al mundo de viajes corporativos y al turismo emisor, porque los turistas extranjeros que llegaban hacían rentable el turismo receptor que crecía de forma permanente. Otro elemento interesante por analizar es la participación de las primeras aerolíneas que volaban al Perú en el crecimiento del turismo nacional: Panagra, Panam, Brannif International Airways, entre otras. Estas empresas contribuyeron también al conocimiento práctico de los primeros profesionales del turismo⁽³⁰⁾.

Retomando lo que sucedía en el Estado en la década del 50 en adelante y con un cambio de gobierno de por medio (en 1948, el General Manuel Odría produce un golpe de Estado a José Luis Bustamante y Rivero), el Estado peruano adopta un papel más subsidiario de la inversión privada y, entre otras medidas, devuelve la cadena de hoteles de turistas a la Compañía Hotelera del Perú S.A. Se puede apreciar, más allá de los constantes decretos publicados entre los años 40 y 60 en relación al mayor o menor control sobre la propiedad, construcción y administración de hoteles para turistas, una clara vinculación y comprensión de la hotelería como sinónimo del turismo.

Debe recordarse que en el contexto económico fueron años muy duros para el país. Desde 1958, y por ciclos de 10 años, Perú se sumía en graves crisis económicas con altas tasas de inflación, desempleo, crecimiento desmedido de la deuda externa hasta llegar a la bancarrota que obligaba a seguir solicitando ayuda internacional. El turismo era entonces una opción de palear la difícil situación.

El regreso a la democracia y el impulso promotor del turismo

En la década del 60, en el mundo ya se vivía una expansión del fenómeno turístico a nivel global. Es el período de la posguerra, y los países europeos y norteamericanos vivían en paz con un crecimiento económico importante y con un desarrollo en el campo del transporte (especialmente aéreo) y

(30) Texto en proceso de edición por la Universidad San Ignacio de Loyola sobre la historia de los principales emprendimientos turísticos privados en el Perú.

de comunicaciones sin precedentes. El aumento del tiempo libre por la delimitación de las horas de trabajo también contribuyó al interés por viajar a distintos lugares para descansar y recargar energías. Países como los latinoamericanos aparecen en el mercado turístico como destinos receptores de turistas que provenían de países de altos ingresos per cápita. Es en este contexto que el turismo pasó a ser visto como un sector de la economía que podía aportar al desarrollo de los países. Y este nuevo interés no estuvo ajeno al Perú y a los gobiernos de esos años.

Durante esa década en el Perú se opta por renovar la institucionalidad pública en turismo con la creación de COTURPERU, la Corporación de Turismo del Perú, el 6 de marzo de 1964, mediante Ley 14947. En dicha ley de creación se propone declarar “[...] la necesidad y utilidad públicas y de interés nacional la promoción estatal del turismo y de las industrias conexas a este [...]”, que en otros apartados se denomina propaganda internacional del turismo. Es decir, se apuesta por la importancia de promover el turismo como forma de mejorar la economía nacional, y este es mencionado como el principal mandato de COTURPERU, entidad que nace con cierta autonomía pero relacionada al Ministerio de Fomento y Obras Públicas. Como ya había sucedido con anterioridad, se vuelve a transferir a esta nueva entidad el dominio de los hoteles de turistas, hosterías, etc. de propiedad del Estado y administrados por la Compañía Hotelera del Perú. Es decir, los hoteles serían administrados por la Compañía Hotelera del Perú, una empresa pública independiente, pero serían propiedad de COTURPERU, quien además podría seguir construyendo o adecuando nuevos hoteles. Se separa entonces, la propiedad de la administración.

El conocimiento y desarrollo de las políticas públicas turísticas y de los modelos más eficientes de gestión pública era tan incipiente en esos años que una sola entidad va desarrollar la labor técnica que hoy suele recaer en varios organismos. En ese sentido, COTURPERU tuvo como funciones: hacer el inventario del Patrimonio de la Nación, promocionar las expresiones folclóricas del país, categorizar hoteles, explotar aguas termo-medicinales, sugerir normas para embellecer el ornato de las ciudades, cooperar con la conservación y restauración de los monumentos históricos, entre otras. Funciones que en la gestión pública contemporánea están distribuidas entre ministerios o secretarías de Cultura, Medio Ambiente o Urbanismo.

En el artículo 13 de la creación de COTURPERU se menciona un aspecto del turismo como política pública que hoy en día es bastante débil en el Estado peruano: el fomento y la organización del turismo interno para maestros,

obreros, empleados y sus familias, dándoles tarifas especiales en los hoteles y ofreciéndoles créditos a través de entidades bancarias. El contexto de preocupación por atender las necesidades sociales y económicas de la población peruana, del primer gobierno de Fernando Belaúnde Terry (1963-1968), ayuda a comprender este tipo de medidas. Dicho gobierno además, supuso el retorno a la democracia luego de la Junta Militar de Odría (1948-1956). El turismo social, concepto que se maneja hoy en día en las investigaciones en turismo, como aquel turismo que realizan las poblaciones más desfavorecidas, con apoyo y subsidio del Estado, carece de atención desde la institucionalidad pública peruana, al menos de forma exitosa.

Otra medida interesante de Belaúnde fue la adoptada unos meses antes de la creación de COTURPERU, a finales de 1963 (Ley N.º 14.701)⁽³¹⁾, cuando dispone que los salarios de los empleados de los hoteles, restaurantes y afines no estarían sujetos a descuentos, que los empleadores deberían proveerles de alojamiento si trabajaban más allá de las 12 de la noche o serían trasladados a sus domicilios a costo de la empresa, además de recibir alimentación gratuita y uniformes que serían periódicamente lavados por sus empresas. Es decir, es el primer intento por legislar sobre las condiciones laborales de los trabajadores de la industria del turismo.

Otro aspecto que vale la pena resaltar son los fondos con que funcionan los ministerios de turismo hoy en día (y sus respectivos organismos de promoción), fondos que generalmente provienen del propio presupuesto nacional o de porcentajes de impuestos a los pasajes aéreos o a las tasas aeroportuarias. Sin embargo, durante la creación de COTURPERU, se estableció que esta entidad recibiría recursos de los impuestos que gravan las apuestas de carreras de caballos que organiza el Jockey Club del Perú⁽³²⁾, el producto de una o más emisiones de sellos postales alusivos al turismo y el 15% de los ingresos brutos que produzcan las playas de estacionamiento de vehículos en la provincia de Lima. El fomento de la producción de películas documentales (para la promoción turística del país) fue posible gracias a un gravamen

(31) Disponiendo que forme parte del salario para computar indemnizaciones y jubilación de los trabajadores, restaurantes, etc., el recargo del 10% que extiende el principal a cargo del consumidor. Lima, 13 de noviembre de 1963.

(32) Club hípico más importante del país que se mantiene vigente. También es un centro comercial y un espacio para grandes conciertos de música y ferias.

sobre las entradas a los espectáculos cinematográficos.

Durante el gobierno de Belaúnde se puso especial atención a la construcción de carreteras, permitiendo la conexión por primera vez de la costa, la sierra y la selva, así como la continuación de la construcción del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez⁽³³⁾ (Provincia Constitucional del Callao y actual aeropuerto más importante del país), y la refacción y construcción de aeropuertos y aeródromos en las más importantes ciudades del país.

En relación a los primeros intentos serios por planificar el turismo, se debe mencionar el trabajo del Plan Misión Checchi (1965), que elaboró un estudio situacional del turismo y una proyección de los requerimientos (basada en el potencial real), en cuanto a hospedajes, habitaciones y otras instalaciones turísticas.

Una de las principales labores que realizan los Estados que promueven el turismo como política pública es la participación en las ferias internacionales de turismo. Más allá de los resultados en transacciones comerciales realizadas, son una vitrina importante de promoción de un país, para captar turismo receptivo. En ese sentido, si bien no se tiene registro sobre cuál fue la primera feria de turismo a la que asistió el Estado peruano para promover el turismo hacia el país, lo cierto es que en 1969 se dicta el Decreto Ley N.º 17.639, en el que se reconoce a las ferias internacionales como una actividad industrial y conexas al turismo. Hay que recordar además que en 1969 gobernaba Juan Velasco Alvarado, en la primera fase del Gobierno Militar (1968-1975), quien derroca a Belaúnde con un golpe de estado, sin embargo, continuó con la preocupación de promover al Perú como destino turístico a nivel nacional e internacional. La presencia del Estado peruano en ferias internacionales en plazas como la de Madrid (España), Londres (Inglaterra) y Berlín (Alemania) se da de manera continua desde mediados de 1990.

En el caso de COTURPERU es integrada al Ministerio de Industria y Comercio con el nombre de Empresa Nacional de Turismo (ENTURPERU), y su nuevo mandato es precisado en el Decreto Ley N.º 20.317, Ley Orgánica de la Empresa Nacional de Turismo de diciembre de 1973, bajo el gobierno revolucionario de Velasco Alvarado. A ENTURPERU se le encarga la gestión

(33) Lima Airport Partners S.R.L. (LAP) Consorcio que administra el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, en proceso de ampliación.

empresarial del Estado orientada al desarrollo del turismo y como finalidad principal, la ejecución de programas de infraestructura y servicios turísticos. Se le permitió construir y explotar establecimientos de hospedaje, campamentos turísticos y restaurantes turísticos, así como administrar servicios de transporte turístico. Se mantiene la idea de hacer uso desde el Estado, de las fuentes minero-medicinales con fines turísticos. La labor de promoción turística también formará parte de las tareas de ENTURPERU.

Un año después, en 1974, se cambia la denominación del Ministerio de Industria y Comercio por el de Industria y Turismo, Ley Orgánica del sector Industria y Turismo N.º 20.689. Lo interesante de esta medida, además de elevar el grado de importancia de la institucionalidad pública del turismo al rango de ministerio, es que esta se toma *para asegurar el cumplimiento de la función promocional y de control que le corresponde al Estado en el desarrollo industrial, artesanal y turístico, así como cumplir el rol empresarial dinámico, en las actividades en las que el Estado intervenga directamente*. Es decir, otra vez la figura de un Estado fuerte, interventor y que asume el rol de la empresa privada. A partir de aquí, el turismo pasa a ser atendido desde la Dirección General de Turismo, con comités consultivos y con direcciones regionales a nivel nacional, pero mantiene a ENTURPERU como entidad descentralizada y que se encarga precisamente de ejecutar la política empresarial del sector. Ese mismo año, dando ya las primeras muestras de un Estado que se adecuaba a los acuerdos internacionales, el gobierno revolucionario de Velasco Alvarado aprueba, por ser de interés nacional, los estatutos de la Organización Mundial del Turismo que fueron presentados en México, el 27 de septiembre de 1970.

Regresando al lado privado, el 28 de enero de 1971 se funda la Cámara Nacional de Turismo del Perú (CANATUR), bajo el formato de asociación civil sin fines de lucro, agrupando a instituciones, organizaciones, empresas y personas que realizan actividades vinculadas al turismo. Al día de hoy, CANATUR agrupa a su vez a diez gremios nacionales, 18 gremios regionales y 90 empresas asociadas. Es el gremio de gremios, con una dinámica y permanente participación en el sector, y con múltiples servicios para sus integrantes.

En 1975, se inicia lo que se conoce como la segunda fase del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas del Perú, que dura hasta 1980 con el gobierno de Francisco Morales Bermúdez, quien da un golpe de Estado a Velasco Alvarado. En esta nueva etapa de la dictadura militar peruana, se dan normas más específicas como el Reglamento de Empresas de Transporte

Turístico (6 de febrero de 1978), en el que se regulaba el transporte acuático, aéreo y terrestre. Lo reglamentado en el transporte acuático no se actualizó hasta el año 2011, bajo el segundo gobierno de Alan García Pérez.

Es en ese año, 1975, que José Koechlin funda el primer hotel de Inkaterra⁽³⁴⁾, iniciando una nueva forma de ofrecer alojamiento con lujo y en entornos con alto valor ecológico. De hecho, la cadena peruana Inkaterra trabaja su oferta hotelera a la par de la investigación científica, impulsando las áreas naturales protegidas y ofreciendo a sus huéspedes experiencias de profundo conocimiento sobre la flora y la fauna peruana. Al día de hoy es una de las cadenas hoteleras nacionales de mayor expansión y crecimiento en el país. En 1978 se diseña una nueva estructura pública para el sector del turismo (Ley N.º 22.042), creándose el Ministerio de Industria, Comercio, Turismo e Integración, en el cual la Dirección General de Turismo pasa a ser la Secretaría de Estado de Turismo y se habla por primera vez de *proponer y ejecutar la política de turismo, en coordinación con la política general del Ministerio y los planes de gobierno*. El cambio más importante en dicha nueva estructura es la transformación del Proyecto Especial Plan Copesco en la Dirección Ejecutiva del Plan Turístico y Cultural PERU-UNESCO (COPESCO)⁽³⁵⁾, encargada de la preparación y ejecución de proyectos de infraestructura turística⁽³⁶⁾. Este organismo subsiste hasta el día de hoy y es clave en el financiamiento de proyectos que van desde la colocación de teleféricos que facilitan el acceso a atractivos turísticos hasta la iluminación y restauración de sitios arqueológicos, pasando por la instalación de miradores y señalización turística, en todo el país. Como órganos descentralizados se mantuvo a ENTURPERU y a CENFOTUR.

Ese mismo año se promulga la Ley Orgánica de CENFOTUR N.º 22.155 del Centro de Formación en Turismo, en el que se precisa que la finalidad de este centro es planificar y ejecutar la política de formación, capacitación y perfeccionamiento del personal en los diferentes niveles ocupacionales de la actividad turística. Al día de hoy, CENFOTUR ofrece las Carreras de Administración Hotelera, Administración Turística, Guía Oficial de Turismo y Cocina

(34) Véase www.inkaterra.com/es/.

(35) Véase www.planopesconacional.gob.pe/.

(36) Decreto Ley N.º 22.151. Ley orgánica del Ministerio de Industria, Comercio, Turismo e Integración. Lima, 25 de abril de 1978.

Peruana, títulos oficiales del Estado peruano con tres años de duración, que como se ha mencionado anteriormente sufren las consecuencias de una amplia oferta educativa universitaria en esos mismos rubros.

En 1978 también se crea la Asociación Peruana de Operadores Turísticos (APOTUR Perú) como una entidad sin fines de lucro que agrupaba -y agrupa- a las personas naturales y jurídicas especializadas en turismo receptivo e interno, reconocida oficialmente por el Estado en 1987, y actualmente cuenta con 47 socios. Se funda por iniciativa de un grupo de turoperadores peruanos que consideraban la falta de un gremio que atendiera el turismo egresivo, pues APAVIT aparecía concentrado en el turismo receptivo.

En 1979, el gobierno revolucionario de Morales Bermúdez autorizó el financiamiento del primer estudio sobre el sector turístico peruano, denominado *Estudio Económico- Financiero del Sector Turismo*, elaborado por la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), al que se sumó el de Preinversión para el Desarrollo Turístico de Tumbes. Ese mismo año se crea el Fondo de Promoción Turística (FOPTUR).

FOPTUR nace en 1979 (Ley N.º 21.948)⁽³⁷⁾ y estuvo vigente hasta 1996, año en que fue absorbido por un moderno PromPerú (Decreto Legislativo N.º 833)⁽³⁸⁾, institución que había sido creada en 1993 (Decreto Supremo N.º 010-93-PCM) y que existe hasta la actualidad. La creación de un organismo especializado y dedicado exclusivamente a la labor de promoción evidencia la importancia que se le da desde el Estado. De hecho, históricamente los presupuestos públicos asignados a la promoción turística han sido siempre superiores a la inversión en infraestructura y planta turística, es decir, al desarrollo del producto turístico en sí, algo que ha sido cuestionado por técnicos y gestores turísticos en los últimos años.

La labor de PromPerú, reconocida como una entidad técnica especializada en promoción e inteligencia turística, se ha centrado en las campañas publicitarias, en la participación en ferias internacionales, en la definición de los mercados prioritarios para el país, en el estudio de la demanda turísti-

(37) Decreto Ley N.º 22.546, que otorga personería jurídica y organización flexible al Fondo de Promoción Turística. Lima, 15 de mayo de 1979.

(38) Otorga rango de ley a la norma de creación de PromPerú y dispone que esta absorba al Fondo de Promoción Turística FOPTUR. Lima, 16 de julio de 1996.

ca y en el diseño y promoción de la Marca país Perú (Decreto Supremo N.º 003-2012-MINCETUR).

El terrorismo y el turismo en los años 80

De regreso a la democracia, la década del 80 se inicia con el segundo gobierno de Fernando Belaúnde Terry, unos años de gran avance para el turismo en Perú y en los que se consolida el posicionamiento en el mercado turístico mundial del Santuario Histórico de Machu Picchu, que ya venía siendo objeto de conservación, restauración y estudio desde la década del 40 por el propio Estado peruano. El Camino Inca ya se comercializaba y permitía llegar al Santuario luego de varios días de caminata. En este contexto es que se da el primer Reglamento de Guías de Montaña (abril de 1981), que establece las obligaciones y derechos del guía de montaña en hielo y roca, el guía de caminatas, el aspirante a guía y el porteador (personas que cargan las provisiones de los caminantes y que se encuentran principalmente en la ciudad del Cusco).

En 1981 se funda el primer gremio privado de turismo especializado: Asociación Peruana de Turismo de Aventura, Ecoturismo y Turismo Especializado (APTAE) que actualmente cuenta con más de 40 asociados y promueve de forma activa el turismo de aventura en destinos como Lunahuaná (Lima), Paracas (Ica), Cusco, Apurímac, Cañón del Colca (Arequipa), Huaraz (Ancash) y Lago Titicaca (Puno). En aquellos años, el trekking en el Camino Inca y en otras rutas del Cusco ya se realizaba con fuerza, y una de las turoperadoras que inicia este tipo de viajes y funda APTAE fue Explorandes (1975).

Los inicios del gobierno de Belaúnde también coinciden con las primeras alertas de la presencia de grupos terroristas del país como Sendero Luminoso, un movimiento político que se inicia en Ayacucho y que le termina costando al país años de guerra interna y miles de muertes de civiles y militares. Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) desataron la mayor violencia vivida en el Perú, época que duró hasta mediados de los 90 y que supuso un enorme retroceso para el desarrollo del turismo receptivo e interno, mientras en el panorama mundial las cifras del turismo crecían sin parar.

El gobierno de Belaúnde sufrió los primeros atentados terroristas que suponían dinamitar los servicios básicos que proveía el Estado como agua, luz, y desagüe, primero, en las provincias más alejadas del país, hasta que con el paso de los años fue acercándose a Lima. Se sucedían los asesinatos de

policías, alcaldes, sacerdotes, políticos, empresarios, maestros y estudiantes en juicios populares en los que todos acusaban a todos. Cuando alcanzaron a los turistas extranjeros que recorrían el país especialmente por transporte terrestre, prácticamente se paralizó el turismo en el país, siendo los peores años entre 1987 y 1990, durante el primer gobierno de Alan García Pérez. Los avances en materia de política pública, y legislación turística en esos años fue muy escasa. A pesar de ello, en 1988 se registró el arribo de 359 mil turistas extranjeros, flujo que empieza a decaer año a año hasta mediados de los 90 (Casado, 1998).

Asimismo, ese año se crea el Colegio de Licenciados en Turismo, vigente pero que no ha logrado una representación importante ni indispensable en el panorama de los profesionales del turismo. Si bien en la creación de dicho Colegio se establecía que no se podía ejercer la profesión sin estar titulado ni colegiado, lo cierto es que la mayoría de los profesionales trabajan y ejercen en el mercado laboral sin tener esta condición.

La década de Fujimori y la privatización del país

Los años 90 inician en el país con un panorama difícil: la violencia terrorista había tomado las principales ciudades y había afectado seriamente a la ciudad capital. A eso se sumó una epidemia del cólera que golpeó fuertemente al turismo y al país en general. El gobierno de García Pérez supuso la debacle económica, el desempleo y el incremento de la pobreza extrema. Alberto Fujimori ganó las elecciones e inició un gobierno claramente neoliberal que se propuso recuperar económicamente al Perú y eliminar al terrorismo. Se aplica un agresivo programa de privatizaciones y, como una forma de facilitar las nuevas medidas económicas que se necesitaban tomar, se da un golpe de Estado el 5 de abril de 1992. Ese mismo año, se dicta la Ley Orgánica del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (MITINCI), que renueva la institucionalidad pública del turismo de 1978. En el esquema del MITINCI aparece por primera vez un viceministro de Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales y un Director Nacional de Turismo. Se mantiene como instituciones públicas descentralizadas a FOPTUR y a CENFOTUR⁽³⁹⁾.

Un acontecimiento que marcó una nueva etapa para el turismo peruano fue la captura de Abimael Guzmán, líder de Sendero Luminoso. Desde finales de

los 80, las cifras de llegadas de turistas al país venían decreciendo. En 1990 llegaron 316.900 turistas, en 1991, 232.000 turistas y en 1992 se llegó al punto más bajo con 216.500. A partir del control del Estado peruano sobre las acciones terroristas, el turismo receptivo inició el regreso al crecimiento permanente desde 1993 hasta la actualidad. En 1994 se alcanza una cifra similar al número de visitas que recibía el país en 1988. Y en 1998, ya se recibían 724.200 turistas⁽⁴⁰⁾.

El gobierno de Fujimori, al establecer nuevas reglas de juego para la economía nacional y en las que el Estado asume un rol facilitador que delega parte de sus funciones a la empresa privada, va requerir renovar el marco legal que regula los diferentes sectores, y el turismo no será ajeno a ello.

Así, en 1992 se aprueba el Reglamento de Agencias de Viaje y Turismo, Decreto Supremo N.º 021-92-MITINCI, documento bastante completo que deja atrás el primer intento de regulación de 1977, y en el que establecen sanciones, soluciones de controversias, fianzas, entre otras. Al año siguiente se renueva el Reglamento de Restaurantes mediante Decreto Supremo N.º 021-93-MITINCI, que no se actualizaba desde 1980, y en el que se propone una categorización de restaurantes y las condiciones generales y mínimas de funcionamiento (incluyendo los restaurantes turísticos). En 1994, se aprueba el Reglamento de Establecimientos de Hospedajes Decreto Supremo N.º 012-94-MITINCI, actualizando el de 1973, en el que se propone una categorización y sanciones de no cumplirse los estándares básicos de servicio. El mismo año, se aprueba el Reglamento de Aguas minero medicinales para fines turísticos Decreto Supremo N.º 05-94-MITINCI, y en 1995, se aprueba el Reglamento de autorización y Registro de casas particulares y centros educativos que ofrecen servicio de alojamiento Decreto Supremo N.º 010-95-MITINCI. En 1995, Promperú encargó a Monitor Company un estudio sobre el turismo que aportó una nueva metodología para el desarrollo turístico peruano y resaltó estrategias para competir internacionalmente en el turismo de naturaleza y de aventura.

(39) Decreto N.º 25.831, Ley Orgánica del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales. Lima, 6 de noviembre de 1992.

(40) Comunidad Andina (2000), Estadísticas de turismo de la Comunidad Andina 1990-1998, Lima, SG/di214, p. 9. En línea: <<http://intranet.comunidadandina.org/documentos/DIInformativos/SGdi214.PDF>>.

Sin embargo, la regulación de toda la actividad turística llega por primera vez precisamente en el gobierno de Fujimori, con una ley que define conceptos, establece principios, competencias del ente rector y de los otros organismos que intervienen: la Ley para el Desarrollo de la Actividad Turística Ley N.º 26.961 se dicta en 1998 y ha sido actualizada en 2009, con el nombre de Ley General de Turismo N.º 29.408, y en ella se declara de interés nacional el turismo y su tratamiento como política prioritaria del Estado y transfiere competencias a las regiones del interior del país. Dicha Ley, vigente, y promulgada durante el segundo gobierno de Alan García Pérez, menciona de forma destacada la actividad artesanal como parte importante del desarrollo turístico, además de la importancia de aprobar y actualizar el Plan Estratégico Nacional de Turismo (PENTUR)⁽⁴¹⁾. También establece el funcionamiento del Inventario Nacional de Recursos Turísticos, la Cuenta Satélite de Turismo, los derechos y obligaciones de los prestadores de servicios turísticos, la protección al turista, el fomento de la calidad y la prevención de la explotación sexual de niños y adolescentes por parte de turistas.

Otro aporte del gobierno de Fujimori que vale la pena mencionar es la elaboración, en 1999, del Plan Maestro JICA (Japan International Cooperation Agency), que presenta una propuesta de desarrollo turístico a nivel país y planes de desarrollo regional en 10 zonas. Pone énfasis en el crecimiento turístico descentralizado con armonía social y ambiental, además de hacer hincapié en la importancia de diversificar la oferta turística del país y dirigirla a mercados específicos.

Luego de la caída de ese gobierno, en medio de escándalos de corrupción y fraude en las elecciones del año 2000, llega un gobierno de transición y se elige a un gobierno democrático, el de Alejandro Toledo, quien en 2002 cambia el nombre del antiguo MITINCI por el de Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), nombre que se mantiene hasta el día de hoy (Ley N.º 27.790)⁽⁴²⁾.

Durante este gobierno se inicia una renovación y actualización de la normativa dada 10 años atrás por el gobierno de Fujimori. En 2004 se aprueba el

(41) Véase <http://www2.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/turismo/documentos/PENTUR/PENTUR_Final_JULIO2016.pdf>.

(42) Ley de organización y funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Lima, 24 de julio de 2002.

Reglamento de Agencias de Viaje y Turismo (Decreto N.º 026-2004-MINCE-TUR), el Reglamento de Restaurantes (Decreto N.º 025-2004-MINCETUR) y el Reglamento de Guías de Montaña (Decreto N.º 028-2004-MINCETUR). Entre 2015 y 2016, todos esos reglamentos han sido actualizados o están en camino de actualizarse, añadiéndose nuevos como el del Reglamento de Canotaje Turístico y el Reglamento de Seguridad para la Prestación del Servicio Turístico de Aventura.

Además, en 2003, se promulgó la Ley N.º 27.889, que crea el Fondo y el Impuesto Extraordinario para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional. Dicha ley significó un cambio importante en la obtención de recursos económicos a partir del cobro del impuesto extraordinario de US\$ 15 dólares americanos, gravados al boleto aéreo internacional, recursos destinados al desarrollo de la oferta turística y a la promoción del país. El incremento notable de recursos para el turismo generó la intensificación de la promoción turística del Perú en el exterior (80% de los fondos recaudados), especialmente en Estados Unidos y Europa, así como la ejecución de proyectos de inversión pública (20% de los fondos recaudados), los cuales se centraron en la infraestructura turística.

El gobierno de Toledo también promulgó en 2005 la Ley N.º 28.529 del Guía de Turismo, en la cual se establece que únicamente pueden ejercer como guías aquellos profesionales que tengan un título a nombre de la Nación y estén debidamente inscritos en el Registro de Prestadores de Servicios de Turismo del Gobierno Regional en el que ejercen. También pueden realizar dicha labor los licenciados en turismo. La labor del guía es probablemente una de las más reguladas en el Perú, y su legislación ha sido motivo incluso de paralizaciones y huelgas en el sector turístico, especialmente promovidos por los cientos de profesionales agremiados en la ciudad del Cusco.

En 2006, se inicia uno de los programas más difundidos por el Estado, el de Turismo Rural Comunitario, que ya ha cumplido muchos años y ha fomentado la inserción de comunidades rurales en la oferta turística peruana, vinculando la pernoctación y estancia del turista con la convivencia e intercambio intercultural. Ese mismo año se presenta en la Feria Madrid Fusión, la marca Perú Mucho Gusto, que dio el impulso definitivo al boom gastronómico del país.

Desde 2008 hasta la actualidad, la gestión y el diseño de políticas turísticas se han centrado en elaborar y actualizar instrumentos de planificación nacional y regional como el PENTUR (Plan Estratégico Nacional de Turismo), con avances y retrocesos que no permiten su total aceptación por parte de

los agentes del sector, y el Plan Nacional de Calidad Turística (CALTUR); en el lanzamiento de campañas de promoción del turismo interno y receptivo cada vez más innovadoras y atractivas; y en el impulso de productos turísticos especializados como el turismo de observación de aves.

Otro elemento que no debe dejar de mencionarse al hacerse una revisión de la historia del turismo en el Perú es el aporte de la cooperación internacional en los últimos 40 años, décadas en las que el presupuesto público dedicado al turismo era mínimo y la cooperación, desde España, Japón, Francia, Alemania, Holanda y Suiza fue clave en el desarrollo de proyectos turísticos y en la realización de estudios y diagnósticos sobre la situación del sector. En los últimos cinco años, la cooperación, si bien se ha reducido por la mejora de las condiciones de vida de los peruanos, aún se mantienen algunas acciones importantes. No es inusual recorrer provincias y comunidades del Perú en las que sus atractivos turísticos han sido puestos en valor con el apoyo de algún gobierno extranjero.

La actualidad y futuro del turismo en el Perú

En los últimos años, el turismo en Perú enfrenta grandes retos: la ampliación y mejora de la infraestructura turística, especialmente en lo referido a las vías de comunicación hacia los principales atractivos turísticos y en la conectividad aérea, que todavía es limitada en las regiones del país y que obligan a los turistas a conectar siempre por Lima. Se requieren además nuevos aeropuertos internacionales que conecten directamente con mercados europeos y norteamericanos. Cabe destacar que la conectividad con los países latinoamericanos ha mejorado notoriamente en la última década.

Otro reto importante es la diversificación de la oferta turística, pues aún permanece centrada en el Santuario Histórico de Machu Picchu, que a diciembre de 2015 recibió 1.282.515 visitantes (MINCETUR). Los esfuerzos por derivar flujos de visitantes hacia la costa norte, reconocida por importantes sitios arqueológicos preincaicos cercanos a las playas del Océano Pacífico, hacia la Amazonía peruana y hacia la propia ciudad de Lima aún no tienen los resultados esperados. La estrategia se está redireccionando también hacia el turismo de fronteras con el Ecuador, Chile, Brasil y Bolivia.

Junto con la ampliación de los aeropuertos y vías de acceso, también están los incentivos que el Estado nacional viene ofreciendo a las empresas privadas para ampliar la oferta hotelera del país que por el momento privilegia con variedad, cantidad y alta calidad de alojamientos a Lima y a Cusco. Además de

las cadenas hoteleras internacionales que se han establecido en el país, también participan con éxito cadenas nacionales como Inkaterra, y Casa Andina. La formalización del sector es otra preocupación, en tanto aún prevalecen los prestadores de servicios turísticos informales, especialmente en Cusco y Puno, lo que atenta contra la calidad y seguridad de los turistas. Sin embargo, existen en el país un número importante de turoperadoras y agencias de viaje que ofrecen servicios de calidad internacional a turistas extranjeros y nacionales. Además de las más antiguas (Lima Tours, Viajes Pacífico, Coltur Peruana de Turismo, Explorandes) también han aparecido en los últimos 20 años empresas como Condor Travel, Mountain Lodges of Peru Travel, Rainforest Expeditions, Auqui Travel, entre otras, que han dinamizado el sector y que muestran un buen rendimiento económico. Es decir, un grupo relativamente pequeño de empresas peruanas operan con altos estándares de calidad mientras que hay cientos de pequeñas y medianas empresas que compiten agresivamente por el pedazo más pequeño del mercado y entre las cuales subsiste un porcentaje alto de informalidad y malas prácticas en los servicios.

En muchos sentidos, ha sido el sector privado quien ha impulsado el desarrollo del sector turístico, al margen de todas las medidas y políticas adoptadas por el Estado, que parecía ir a un ritmo más lento que lo requerido por los empresarios. Este ha sido el gran reclamo desde que se inicia la consolidación del turismo en Perú: la celeridad, innovación y singularidad que parecía demostrar el sector privado y la burocracia y poca visión que parecía aportar el sector público. Lo cierto es que el Estado peruano se ha tomado su tiempo en profesionalizar y especializar sus políticas y acciones en gestión turística. Hoy este aspecto ha mejorado en gran medida. Mientras que las empresas privadas, si bien algunas han apostado y contribuido al desarrollo de destinos al interior del país que hoy se han consolidado, todavía coexisten con aquellas informales y depredadoras del patrimonio cultural y natural de las comunidades.

La oferta turística del país se caracteriza desde sus inicios y hasta el día de hoy por el patrimonio histórico y arqueológico, destacando los vestigios preincas, incas y coloniales. A esto se le añaden las áreas naturales protegidas, las playas y, como elementos intangibles, la gastronomía y artesanía. De hecho, la gastronomía ha pasado a ser una estrategia central de atracción turística por su diversidad, calidad e innovación. La oferta gastronómica peruana no sólo se centra en Lima, también puede disfrutarse en otras varias ciudades de la Costa, los Andes y la Selva peruana. El reto de aquí en adelante es diversificar la oferta, elaborar nuevos productos turísticos, conectarlos y tematizarlos.

El turismo es la gran esperanza para la reducción de la pobreza de millones de peruanos, que, si bien han mejorado sus condiciones de vida, aún tienen necesidades básicas no resueltas. Por lo tanto, es una oportunidad que los gobiernos pueden atender pero deben hacerlo de forma seria, realista y profesional. El turismo no es la solución de todos los problemas ni de los problemas de todos. Hay condiciones básicas que cumplir para su desarrollo óptimo. Y si bien es la opción a la que recurren cientos de comunidades rurales que han abandonado la agricultura y el ganado como medio de subsistencia, los agentes del sector (Estado, empresa, universidades y entidades sin fines de lucro) deben enfocarse en no generar dependencias en una actividad que, por sus características, puede favorecerlos hoy pero abandonarlos mañana.

Bibliografía y fuentes consultadas

Casado, M. (1998) *Peru's Tourism Industry: Growth, Setbacks, Threats*, en *Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly*, Febrero, 39.1.

CENFOTUR (2015) Memoria anual de 2015. Lima, Centro de Formación en Turismo.

Fuller, N. (2009) *Turismo y cultura. Entre el entusiasmo y el recelo*, Fondo Editorial de la PUCP, Lima.

Talavera, J. (2003) *Cámara Nacional de Turismo. 30 años de turismo en el Perú. La crónica del turismo en el Perú narrada por sus propios protagonistas*, Cámara Nacional de Turismo - CANATUR, Lima.

OMT - Organización Mundial del Turismo UNTWO (2015) *Panorama OMT del turismo internacional*, edición 2015, Madrid.

WTTC - World Travel and Tourism Council (2015) *Travel and Tourism, Economic Impact 2015 Peru*, WTTC, Londres.

Normas y leyes

Congreso de la República (1946) Ley N.º 10.556. Creando la Corporación Nacional de Turismo. Lima, 20 de abril.

— (1953) Ley N.º 11.978 Declarando fenecida y liquidada la Corporación Nacional de Turismo; disponiendo que los impuestos creados por la Ley N.º 10.626 se destinen a la terminación y construcción de hoteles de turistas y derogando la Ley N.º 10.881. Lima, 22 de enero.

——— (1963) Ley N.º 14.701 Disponiendo forme parte del salario para computar indemnizaciones y jubilación de los trabajadores, restaurantes, etc., el recargo del 10% que extiende al principal a cargo del consumidor. Lima, 13 de noviembre.

——— (1964) Ley N.º 14.947 Declarando de necesidad y utilidad públicas la promoción estatal del turismo y de las industrias conexas a este. Lima, 6 de marzo.

Junta Militar de Gobierno (1950) Decreto Ley N.º 11.438. Disponiendo que la Corporación Nacional de Turismo venda al Estado la totalidad de las acciones de la Compañía Hotelera del Perú, para cuyo efecto se manda abrir un crédito extraordinario. Lima, 14 de julio.

Gobierno Revolucionario (1969) Decreto Ley N.º 17.639. Reconoce a ferias internacionales que se realicen en el país como actividad industrial conexas al turismo. Lima, 13 de mayo.

——— (1973) Decreto Ley N.º 20.317. Ley Orgánica de la Empresa Nacional de Turismo. Lima, 11 de diciembre.

——— (1974) Decreto Ley N.º 20.689. Ley Orgánica del sector Industria y Turismo. Lima, 13 de agosto.

——— (1978) Decreto Ley N.º 22151. Ley Orgánica del Ministerio de Industria, Comercio, Turismo e Integración. Lima, 25 de abril.

Gobierno del Perú (1978) Decreto Ley N.º 22.155. Ley Orgánica del Centro de Formación en Turismo. Lima, 3 de mayo.

——— (1979) Decreto Ley N.º 22.546. Otorgan personería jurídica y organización flexible al Fondo de Promoción Turística. Lima, 15 de mayo.

Presidencia de la República (1992) Decreto Ley N.º 2.5831. Ley Orgánica del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales. Lima, 6 de noviembre.

——— (1996) Decreto Legislativo N.º 833. Otorga rango de ley a la norma de creación de PromPerú y disponen que esta absorba al Fondo de Promoción Turística - FOPTUR. Lima, 16 de julio.

MITINCI (1992) Decreto Supremo N.º 021-92-MITINCI, Reglamento de Agencias de Viaje y Turismo. Lima.

——— (1993) Decreto Supremo N.º 021-93-MITINCI, Reglamento de Restaurantes. Lima,

14 de setiembre.

----- (1994) Decreto Supremo N.º 012-94-MITINCI, Reglamento de Establecimientos de Hospedaje. Lima, 21 de junio.

----- (1994) Decreto Supremo N.º 05-94-MITINCI, Reglamento de Aguas Minero Medicinales para fines turísticos. Lima, 27 de abril.

----- (1995) Decreto Supremo N.º 010-95-MITINCI, Reglamento de Autorización y Registro de Casas Particulares y Centros Educativos que ofrecen servicio de alojamiento. Lima, 3 de mayo.

Congreso de la República (1998) Ley N.º 26.961. Ley para el desarrollo de la actividad turística. Lima, 29 de mayo.

----- (2002) Ley N.º 27.790. Ley de organización y funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Lima, 24 de julio.

----- (2005) Ley N.º 28.529. Ley del Guía de Turismo. Lima, 29 de abril.

MINCETUR (2004) Decreto Supremo N.º 026-2004-MINCETUR, Reglamento de Agencias de Viaje y Turismo. Lima, 9 de noviembre.

----- (2004) Decreto Supremo N.º 025-2004-MINCETUR, Reglamento de Restaurantes. Lima, 9 de noviembre.

----- (2004) Decreto Supremo N.º 028-2004-MINCETUR, Reglamento de Guías de Montaña. Lima, 25 de noviembre.

CAPÍTULO 9

EL DESARROLLO TURÍSTICO EN URUGUAY (1960-2014)

Rossana Campodónico

Introducción

Este capítulo es parte de la investigación de la tesis de Maestría de la autora, aunque excede ampliamente el período de esta.

Para entender el desarrollo del turismo en Uruguay es necesario analizar cómo ha sido la historia del país tratando de comprender las distintas acciones y políticas que se dieron en los diferentes períodos. Este planteo tiene en consideración lo sostenido por Lickorish (1991) cuando expresa que la actitud de un gobierno en la instrumentación de la política turística puede ser pasiva o activa. Es pasiva cuando la actuación se reduce a acciones que pueden afectar al turismo, aunque no obedece a decisiones enfocadas específicamente a favorecer o influir en su desarrollo. Esta posición es coincidente con la sostenida por Dias (2003) cuando afirma que muchas veces las políticas de turismo no son planificadas ni elaboradas, ni articuladas, sino que surgen de manera espontánea en acuerdo con las necesidades inmediatas de la actividad.

Esta particularidad señalada por Lickorish y Dias ha sido una de las características comunes de las políticas turísticas en el Cono Sur de América –de la cual Uruguay no es ajeno– en gran parte del siglo XX, puesto que la no toma de decisiones ha generado en muchos casos acciones espontáneas en los destinos que han determinado o marcado fuerte su evolución histórica.

Por otra parte, en opinión de Monfort Mir (2000), el posicionamiento activo del gobierno en el área del turismo conlleva acciones deliberadas para favorecer la actividad, lo cual implica el reconocimiento de necesidades específicas por influir en favor de ciertos objetivos preestablecidos. Sobre la base de esta afirmación es que se pretende indagar en las acciones que los gobiernos adoptaron en el período y que algunos de ellos representan los principales puntos de inflexión o hitos en la historia del turismo uruguayo. Cuando se pretende analizar las políticas públicas, en este caso las políticas turísticas, se debe tener en cuenta que estas adoptarán diferentes formas y fines según sea el contexto político en el cual se desarrollan.

Se tratará de indagar sobre los principales problemas que el país tenía y lo que fue plasmado en un informe de la Organización de Estados Americanos (OEA) realizado en 1973, el cual sostenía que dentro de las principales dificultades que afectaban al desarrollo turístico del Uruguay se debía tener en cuenta: a) la ausencia de una política nacional de desarrollo turístico y b) la incertidumbre por parte del sector privado (OEA, 1978). A partir de ello se adoptaron decisiones que en algunos casos llegan hasta el presente.

Antecedentes

En las primeras décadas del siglo XX, los proyectos turísticos del país se concentraron mayoritariamente en la ciudad de Montevideo, siendo importante el papel del gobierno nacional y municipal en el fomento y la concepción del turismo como industria, -concepción que tuvo en José Batlle y Ordóñez⁽⁴³⁾ uno de sus principales exponentes- confiando en las posibilidades, la promoción y la inversión, sobre todo la pública.

Figura 1. Mapa político de Uruguay



Fuente: <http://espanol.mapsofworld.com/>.

Como han sostenido N. da Cunha et al. (2012, p.21), fue durante este período que es posible reconocer el pasaje de una concepción de: “[...] Montevideo ciudad-balneario a otra que se expresaba en una nueva consigna: Uruguay, país de turismo.”

Este cambio obedeció a múltiples causas, entre las que se destacan el modelo turístico que se desarrollaba a nivel mundial (especialmente, el atractivo que ejercían polos regionales como Mar del Plata y Río de Janeiro), a la percepción del turismo como un negocio rentable –ya que la franja costera era un espacio improductivo para el país ganadero– y se presentaba como un futuro muy próspero para el turismo considerando los recursos naturales existentes.

Los efectos de la crisis mundial de 1929 profundizan el proyecto de país de turismo, dado que este sector de la economía –que no competía con las bases económicas tradicionales– podía convertirse en una llave para el crecimiento, en tiempos en que el mercado internacional bajaba los precios de los productos ganaderos.

Los primeros desarrollos turísticos fueron espontáneos, y no existió una planificación de ellos tal como se concibe actualmente. Un jalón significativo en todo este proceso fue el dictamen sobre la situación turística nacional presentado en 1931 por Alfredo Arocena y Roberto Barreira, quienes enumeraron las ventajas del país como destino turístico, cuál era el estado de situación y esbozaron un plan de acción sentando así las bases para un futuro desarrollo. El informe plantea la necesidad de “[...] elevar las condiciones del medio en grado de interés y atracción suficientes como para que los de fuera sientan el estímulo de ingresar y los residentes las menores tentaciones o necesidades de salir”. (Arocena y Barreira, 1931, p.4). Para lo cual era necesario dotar al turismo del carácter de industria y equiparlo con otras actividades económicas del país como la ganadería.

El primer organismo que se creó en Uruguay - que tuvo competencia en materia turística- fue la Comisión Nacional de Turismo (CNdT), un organismo dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyo funcionamiento se legisló el 17/11/1933, aunque desde 1930 el Consejo Nacional de Admi-

(43) Presidente de la República en dos períodos (1903-2007 y 1911-2015).

nistración había decretado la creación de esta comisión, dependiente del Ministerio de Industrias, que tendría entre sus funciones “[...] proyectar las medidas conducentes a una mayor atracción de forasteros al país”. (Arocena y Barreira, 1931, p.4)

La CNDT tenía entre sus funciones –conferidas por el artículo 8 del decreto– las siguientes: 1) ajustar servicios y precios de hoteles y medios de transporte; 2) coordinar con la policía la seguridad y orden de los espacios turísticos, 3) organizar campañas de propaganda en el exterior, 4) realizar concursos fotográficos con el mismo destino, mantener y mejorar los sitios frecuentados por turistas, 5) estimular el desarrollo de las empresas de hospedaje y de transporte, 6) fomentar la instrucción profesional, turística y hotelera, 7) unificar los precios de los servicios de la misma categoría en cada localidad, 8) acordar con las distintas empresas las tarifas y controlar su correcta aplicación, 9) realizar la propaganda dentro y fuera del país, 10) organizar el programa de fiestas y atracciones culturales y deportivas, 11) preparar las cifras de los visitantes de cada punto turístico.

Si bien la CNDT actuó entre 1933 y 1967 –cuando fue sustituida por la Dirección Nacional de Turismo (DNT)–, existe consenso entre los historiadores que su época más fructífera fue desde los inicios hasta el comienzo de la década del 50. Sus principales logros se encuentran en: elaborar un cartografía turística del Uruguay, priorizando las zonas que consideró potencialmente explotables; la instalación de paradores (siguiendo el modelo español) en diversos puntos del país, para lo cual se utilizaron terrenos fiscales, o bien se compró determinada cantidad de hectáreas, y la promoción realizada a través de varios canales (folletos, cine, revistas, etc.). Una mención especial merece la edición de su revista *Turismo en el Uruguay* desde 1935 y que se publicaba en tres idiomas (español, inglés y portugués).

Sobre el significado que la CNDT intenta imprimirle a la actividad turística, N. da Cunha et al. (2012) han expresado que:

El carácter oficial del turismo buscaba generar un compromiso nacional, el slogan “Protegiendo al turista se sirve al país” permite ver por un lado la importancia que ya se le daba a esta actividad y, por otro, el continuo intento de sensibilizar y organizar a la población hacia “adecuadas” conductas hacia al turista. (da Cunha, N. et al., 2012, p.58)

La última sesión de la CNDT fue el 28 de febrero de 1967, pues a partir de allí pasó a actuar la DNT en la órbita del Ministerio de Transporte, Comunicaciones

y Turismo. Entre las principales causas por las cuales la CNDT dejó de funcionar (siendo las de mayor visibilidad la inoperancia de las sesiones y la poca frecuencia de las reuniones) se deben mencionar las carencias presupuestales, así como las dificultades para disponer de personal capacitado.

Sobre la base de lo expuesto anteriormente, se puede considerar que el período 1930-1955 es donde comienza a darse el proceso de institucionalización del turismo en el país, lo cual se consolidará en el período posterior (1960-1986). En el cuadro siguiente se marcan los hitos más importantes de dicho proceso.

Cuadro 1. Evolución institucional del turismo en Uruguay

1933	Ley N.º 9.133	Se crea la Comisión Nacional de Turismo (CNDT).
1942	Ley N.º 10.262	La CNDT se reduce a 5 miembros continua en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores.
1967	Constitución	Disposición transitoria crea el Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo. La CNDT pasa a depender del nuevo ministerio.
1967	Ley N.º 13.640	Se crea la Dirección Nacional de Turismo (Programa 9.09) como Unidad Ejecutora del Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo.
1969	Ley N.º 13.737	Art.124 se le asigna a la DNdT funciones de asesoramiento.
1969	Decreto 428/969	Se declara de interés nacional el desarrollo del turismo.
1974	Decreto 574/974	Se le atribuye al Ministerio de Industria y Energía la materia turística.
1974	Decreto 575/974	Se pasa al Ministerio de Industria y Energía el programa 9.09 del ex inciso 9 Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo cuya unidad ejecutora es la DNdT.
1974	Ley N.º 14.335	Ley de Turismo.
1986	Ley N.º 15.851	Por los art. 83 y 87 se crea el Ministerio de Turismo.
2005	Ley N.º 17.866	Ministerio de Turismo y Deporte: fusión del Ministerio de Turismo y la Secretaría Nacional de Deporte.

Fuente: Elaboración propia.

El desarrollo turístico de Uruguay

Para abordar el desarrollo turístico del país se analizarán distintas dimensiones: cómo fueron los inicios de la planificación, los organismos que tuvieron competencia en materia turística, los primeros planes de desarrollo económico (en lo referente a sus capítulos a la actividad turística) y las principales decisiones y acciones emprendidas a partir de la década de 1990; para concluir con la presentación del Plan Nacional de Turismo Sostenible, diseñado para el período 2009-2020 y el nuevo marco legal que se dio con la aprobación de la Ley de Turismo en 2014.

Los inicios de la planificación

El período 1960-1986 presenta algunos rasgos de continuidad con el que finaliza en 1955, aunque posee sus propias especificidades, las cuales están representadas en hitos importantes en lo que hace al fenómeno y la actividad turística, elementos que no han sido abordados de forma articulada. Las razones de esto, tal vez, puedan encontrarse en que fue una época compleja desde el punto de vista político y económico del país, en primer lugar, con la llegada al gobierno –por primera vez en la historia– del Partido Nacional en 1959 y el establecimiento de un Poder Ejecutivo Colegiado. Luego, durante la década del 60 comienza a gestarse una profunda crisis que tiene su máxima representación en el quiebre de la vida democrática del país con la instauración de la dictadura militar en 1973.

A pesar de que el contexto fue extremadamente complejo, se produjeron hechos significativos en la historia del turismo, tales como: los comienzos de planificación del desarrollo económico del país dada la labor llevada adelante por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), a partir de la década del 60 y, por tanto, en lo específico en lo que refiere al desarrollo turístico, así como la promulgación de la primera Ley de Turismo (1974).

La instauración del Partido Nacional en el gobierno pretendió darle un sello personal y que lo diferenciará del tradicional partido gobernante – el Partido Colorado –. En este sentido, en octubre de 1959 se creó la CIDE cuyo objetivo principal era realizar una evaluación de la situación del país. De acuerdo al artículo 2º del decreto de creación se encomendaba a la CIDE “[...] formular planes orgánicos de desarrollo económico, proyectar y buscar su financiación interna y externa, coordinar toda labor tendiente a aumentar la producti-

vidad nacional y vigilar la puesta en práctica de los planes que se apruebe". (Garcé, 2001, p.47-8)

La peculiaridad de la CIDE radicó en su conformación mediante un llamado a profesores universitarios y profesionales de distintas disciplinas académicas así como también de diferentes partidos políticos y posicionamientos teóricos. No menor fue el hecho de que el Secretariado Técnico fuera asumido por Enrique Iglesias. En opinión de este último, participar en la CIDE como universitario implicaba argumentar que "[...] los planes que se realizaran no iban a ser patrimonio del gobierno sino del país, no iban a ser los planes del Partido Nacional sino los de la Nación." (Garcé, 2001 p.51)

En marzo de 1962 se ampliaron los recursos de esta Comisión, a fin de realizar una evaluación de la situación del país y un vasto programa de investigaciones tendientes a un mejor conocimiento de su realidad. El primer resultado de su actuación fue la realización del censo de población efectuado en 1963, mostrando el verdadero mapa del país, hecho de importancia dado que el anterior había sido realizado en 1908. La CIDE publicó en 1963 los resultados de su labor bajo el nombre de *Estudio Económico del Uruguay. Evolución y Perspectivas*. Se comparte lo sostenido por Garcé (2002), en cuanto a que estos primeros intentos de planificación del país se enmarcan dentro de la corriente cepalina que comenzó en la década del 50, siendo su principal introductor Luis Faroppa, en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República.

Otro hecho que se vincula con la inclusión en la agenda política de la planificación fue que en agosto de 1961 se realizó la reunión de la OEA en Punta del Este. Allí se suscribió la carta del mismo nombre, y por la cual, se establecen las bases de la Alianza para el Progreso. De la misma importa resaltar el objetivo 88, el cual establecía que América Latina debía recibir - al cabo de diez años- al menos veinte mil millones de dólares para financiar "[...] programas nacionales de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente". (OEA-CIES 1961, p.12). Por lo tanto, la planificación se transformó en la forma normal de orientar las políticas públicas y de gobernar la economía. De acuerdo con esta concepción, resultaba evidente que los países de América Latina debían generar programas de desarrollo a los efectos de obtener la ayuda financiera que establecía la Carta de Punta del Este. La forma de esta solicitud radicaba en pedir la cooperación técnica al Comité Tripartito OEA-BID-CEPAL.

En este sentido, el 12 de noviembre de 1962, ese Comité Tripartito aprobó la formalización de una Carta de Entendimiento entre el Gobierno de Uruguay y la OEA para el envío del grupo de expertos encargados de colaborar en la formulación del plan decenal.

En el plan elaborado por la CIDE para el período 1965-1974 se lo puede considerar el primer ejemplo de planificación en el país y, como tal, incidirá en posteriores decisiones políticas y planes económicos. Contiene un capítulo referido al turismo en el cual se hace una definición de la actividad y su valor para el país, al tiempo que se establecen las zonas que se entienden prioritarias para un futuro desarrollo.

El informe señala dos componentes claros sobre la importancia del turismo para el país, en primer lugar, como actividad económica sobre la cual expresa que “[...] es un fenómeno de origen reciente que dinamiza la actividad de otros sectores y en cuanto es externa aporta divisas al país.” (CIDE, 1965, p.1). En segundo término, como actividad social pues “[...] constituye un instrumento de intercambio cultural que favorece el mejor conocimiento de los distintos grupos humanos.” (CIDE, 1965, p.1)

Realiza un análisis del tráfico anual de turista sosteniendo que en el período comprendido entre 1940-64 la principal característica del mismo es “[...] abastecerse en el mercado casi exclusivo del Gran Buenos Aires” (CIDE, 1965, p.2), señalando que el 87% de los turistas que ingresaron en el período referido eran argentinos.

Desde el punto de vista institucional, recomendaba la creación de la Dirección General de Turismo dependiente del Ministerio de Industria y Comercio. En el informe se señala, por primera vez, lo que se entiende como la Riqueza Turística Natural, definiéndola como aquella que “La integran todas las regiones geográficas con obras de infraestructura y equipamiento que hagan posible su uso turísticos, con demanda cierta de visitantes” (CIDE, 1965a, p.7). Realiza una clasificación de tres zonas, especificando las fortalezas y sus debilidades, las cuales se detallan a continuación:

Cuadro 2. Clasificación de zonas según la CIDE

CLASIFICACIÓN	DIAGNÓSTICO
Zona Balnearios	La costa del Río de la Plata y Océano Atlántico, seleccionada por categoría de equipamiento, constituye el 99% del tráfico visitante de temporada, incluyendo Montevideo. Algunos balnearios en costa de ríos tienen mercado zonal para el turismo interno.
Zona Serrana	Se encuentra deficientemente equipada como consecuencia de la muy limitada demanda exterior e interior.
Zona Termal	Importantes regiones del noroeste del país poseen fuentes hidrominerales-termales de excepcionales características físico- químicas y bromatológicas que están creando ya un tráfico creciente y la consiguiente preparación de la oferta de equipamiento (Arapey y Daymán).

Fuente: Elaboración propia basada en CIDE, 1965a.

Esta primera clasificación será sustancial para el futuro desarrollo del turismo en Uruguay, independientemente de las modificaciones que se hayan introducido en las décadas posteriores, pues esta zonificación -tal vez con otras denominaciones- permanece en la actualidad.

Los intentos de planificación pretenden abandonar lo espontáneo e improvisado del turismo hasta ese momento. Esta postura no sólo fue sostenida por los distintos actores del gobierno, sino que también desde otras tiendas -como la prensa nacional- donde se compartían la necesidad de establecer una política turística y la imperiosa necesidad de establecer la planificación como principal herramienta.

Como ejemplo de ello, se toma como referencia la opinión expresada en el Semanario Marcha⁽⁴⁴⁾ en 1967 en cuya columna de opinión se manifestaba:

(44) Semanario de izquierda en circulación entre 1939 y 1974, año en que fue clausurado en repetidas oportunidades, hasta que se le dio la clausura definitiva en ese año.

[...] a la pregunta de si el país tiene un concepto claro sobre qué hacer con el turismo, cómo hacerlo y para qué hacerlo; es decir, si existe una política turística [...] que el Uruguay sea feliz poseedor de la mágica ecuación arena-agua-sol no le confiere automáticamente el diploma de país turístico. Tendrá que poner también algo de su parte. En otras palabras, tendrá que diseñar y ejecutar una política turística. Y ello exige como primera condición, un aparato institucional y administrativo apto. (Semanario Marcha, 3/2/1967, p.15)

La Dirección Nacional de Turismo

La Constitución de 1967 instituye el Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo, y en el mismo año se crea la Dirección Nacional de Turismo -que funcionó hasta 1986-, dando cumplimiento a una de las aspiraciones ya planteada por la CIDE y atendiendo a la opinión de varias de las consultorías que se realizaron en la década del 70 y 80 (Clement Smith, 1972; OEA, 1973 y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento). El fundamento de ello se puede resumir en lo siguiente: "Si el país superara las limitaciones que analiza el estudio, los viajeros de la región visitarían Uruguay en cantidades crecientes. Para cumplir estos objetivos, las instituciones de turismo en el sector público requerirán ser fortalecida."(OEA, 1978, p.85-6)

Dentro de las funciones que le confería la ley, el nuevo ministerio tenía las siguientes competencias en materia turística (a modo de ejemplo sólo se señalan las más significativas): 1) La política nacional de transporte, de las comunicaciones y del turismo; 2) las cuestiones atinentes al transporte, a las comunicaciones y al turismo y lo que se relacione con ello en materias atribuidas a otros Ministerios; 3) el régimen, coordinación y contralor del turismo; 4) el fomento del turismo hacia el Uruguay y dentro de él; 5) las Agencias de viajes y organizaciones promotoras del turismo; 6) el alojamiento y atención del turista; 7) el desarrollo de la industria hotelera y afines; 8) las Zonas turísticas; 9) el régimen y administración de casinos; 10) las relaciones con los organismos internacionales de su especialidad (Registro Nacional de Leyes y Decretos, 1967: 632-3).

Mientras que a la DNT se le asignaban las siguientes funciones: a) realizar y ejecutar los programas de desarrollo turístico, luego de someterlos a consideración del Ministerio de Industria y Energía, b) investigar sobre demanda y oferta turística, c) asesorar al sector público y privado en materia turística,

d) registrar y controlar a los prestadores de servicios turísticos, e) fijar y controlar los precios y tarifas de los servicios turísticos, f) realizar y proporcionar la publicidad e información oficiales en materia de turismo y coordinar las que realicen las organizaciones públicas o privadas, g) conservar la riqueza natural, artística, histórica y cultural del país, h) imponer las sanciones.

De todas maneras, esta nueva figura institucional no duró demasiado puesto que en 1974, mediante la Ley N.º 14.218 se suprime el Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo, lo que significó que la DNT se hiciese cargo del control de la actividad turística con un Consejo Nacional de Turismo, pasando a depender del Ministerio de Industria y Energía (Decreto N.º 574/974). El cambio de adscripción institucional de la DNT demuestra de alguna manera esa debilidad institucional de la que se venía hablando por décadas.

Se comparte la opinión sostenida por Laura Díaz (2004) sobre la actuación de la DNT:

[...] las fallas fundamentales en este período consistieron en que prácticamente no se promovió la formación del personal turístico, ni se preparó a la población para ser un país de turismo; fueron muy pocas las medidas en cuanto a fomentar la construcción de hoteles; no se construyeron más paradores, y en general los existentes pasaron a manos de las intendencias o quedaron para uso de las Fuerzas Armadas; no se tomaron medidas que favorecieran la conservación del patrimonio natural, histórico, artístico y cultural; y fue muy poca la promoción de los atractivos turísticos. (Díaz, 2004, p.34)

La Ley de Turismo

En 1974 también se aprobó la primera ley de turismo en Uruguay, esta era una de las principales debilidades que la institucionalidad del turismo presentaba y que había sido remarcada por varias de las asesorías internacionales que actuaron previamente. En este sentido fue que se solicitó la cooperación internacional al Programa de Desarrollo Turístico de la Secretaría General de la OEA, de la cual surgió en 1974 un anteproyecto de ley de turismo y otros dos (uno sobre reglamentación de las agencias de viajes, y, otro, sobre empresas de arrendamiento turístico).

Este anteproyecto de ley de turismo fue la base para que el Consejo de Estado aprobara el 23 de diciembre de 1974 la Ley N.º 14.335, siendo esta la primera ley de turismo que tuvo el país aprobada durante la dictadura militar, la cual ha regido el destino del Uruguay en el último cuarto de siglo XX y

comienzos del siglo XXI, puesto que la actual ley de turismo se aprobó en agosto de 2014.

De acuerdo a su texto, se declara al turismo como una actividad de interés público y como factor de desarrollo económico y social. El artículo 6 establece las competencias del Poder Ejecutivo en materia turística. En este trabajo, sólo se hará referencia a algunos de ellos por ser los más significativos, que a saber, son: fijar y dirigir la política nacional del turismo; planificar y promover el mejoramiento de la infraestructura turística en general y la realización de las obras públicas complementarias; aprobar los proyectos y programas de desarrollo turístico; declarar zonas prioritarias de desarrollo turístico entre las determinadas de interés nacional por ley.

A su vez, el artículo 7 redefine las competencias de la DNT, creada anteriormente, siendo las más relevantes al objeto de esta investigación las siguientes: preparar y someter a la consideración del Ministerio de Industria y Energía los proyectos y programas de desarrollo turístico; asesorar al sector público y privado en materia turística; ejecutar los planes y programas nacionales de desarrollo turístico, en coordinación con los organismos pertinentes; controlar la prestación de los servicios turísticos que sean proporcionados en todo el territorio nacional, pudiendo coordinar su acción con los organismos nacionales y departamentales; propender a la conservación de las bellezas naturales y a la defensa de la riqueza artística, histórica y cultural del país que puedan constituir atractivos turísticos; y proyectar la organización de un sistema de estímulos que facilite el empleo de la infraestructura turística por parte del turismo interno.

El artículo 8 de la ley creaba el Consejo Nacional de Turismo, que si bien no funcionó en la práctica tenía como competencia asesorar en lo relacionado con la actividad turística. Este se integraba por el Director de la DNT, quien lo presidiría, y cuatro miembros de carácter honorario, designados por el Poder Ejecutivo, los que serán representativos de los sectores públicos, nacionales y departamentales, y privados.

Si bien la ley significó un avance en materia de marco institucional, en ella se evidencia la fuerte vocación centralista del Estado uruguayo puesto que en el artículo 17 se expresa que:

“[...] a atención en las zonas turísticas declaradas será llevada a la práctica mediante convenios celebrados entre los gobiernos departamentales correspondientes al poder ejecutivo [...]”, por lo cual, la capacidad de maniobra, de autonomía de los gobiernos departamentales era casi nula pues siempre debían acordar con el gobierno central. Mediante el artículo 18 de la Ley, se crea el Fondo de Fomento del Turismo a los efectos de financiar “[...] los planes de propaganda y publicidad - ya sean a nivel nacional o internacional- a la administración, creación, investigación, equipamiento, mejoramiento y aprovechamiento de los recursos en toda clase de obras de infraestructura turística proyectados o a proyectarse”⁽⁴⁵⁾.

Esta ley debe ser vinculada con el resto de la normativa, por ejemplo, a las leyes de fomento a la industria y los decretos que facilitaron las inversiones a nivel de hotelería y de transporte, que fueron las que posibilitaron el desarrollo turístico de Uruguay. Puesto que la ley de turismo por sí sola no era suficiente debió ser complementada con la ley de Promoción Industrial que también va ser la que está vigente durante el último cuarto de siglo XX.

Los Planes Nacionales

En primer lugar, se debe señalar que el primer plan nacional es el elaborado por la CIDE para el período 1965-1974, y tenía como principales objetivos, los siguientes: a) impulsar como primera prioridad el tráfico turístico proveniente del extranjero, lo que implicaba transformar progresivamente la estructura de la demanda, orientándola hacia nuevos mercados sin descuidar el argentino; b) lograr la coordinación y contemplación de los instrumentos a utilizar en los sectores público y privado; c) alcanzar la consolidación de una conciencia turística nacional, para lo cual se debería trabajar en tres dimensiones: el sector público (impulsando la política turística oficial), el sector privado (alentando la inversión y la promoción directa) y la población (valorando el fenómeno turístico como un factor de interés nacional).

Los siguientes dos planes nacionales corresponden al período de la dictadura militar. El primero es el Plan Nacional de Desarrollo (PND 1973-1977) cuyo

(45) Texto completo de la Ley disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6519656.htm>

principal objetivo era reestructurar y reforzar los servicios turísticos que debía prestar la DNT y apoyar con créditos y diferentes estímulos al sector privado para obtener una oferta competitiva en calidad y precios. Se planteaba como meta llegar en 1977 a unos 960 mil turistas procedentes del exterior. Para poder dar cumplimiento de este objetivo, la tarea que se debía desarrollar era, en primer lugar, fomentar las siguientes zonas turísticas existentes, entendiendo por tales las playas de Montevideo a La Paloma (ciudad balnearia del Departamento de Rocha), playas oceánicas del departamento de Rocha, zona de Colonia-Carmelo, y la región hidro-mineral del noroeste (Termas del Arapey, Daymán y Guaviyú). Y como herramienta se sugiere crear una Comisión Interministerial integrada por tres delegados del Ministerio de Transporte, Comunicación y Turismo, el Ministerio de Obras públicas y la Oficina de Planificación y Presupuesto.

En segundo lugar, promover inversiones públicas y estimular las privadas. En tercer término, clasificar los alojamientos, estimular y dar créditos a la actividad hotelera para construcción y equipamiento. Y por último, controlar las tarifas de hoteles.

Antes de hablar del segundo Plan Nacional de Desarrollo que corresponde al período 1977-1982, es necesario hacer referencia a lo ratificado en el Cónclave Gubernamental del Balneario Solís de 1977, donde se plantearon los siguientes puntos: 1) expandir el turismo extra regional en base a acuerdos de explotación conjunta de áreas de interés, preferentemente en la Cuenca del Plata, 2) conservar los recursos turísticos y racionalizar su desarrollo, y 3) desarrollar el turismo interno.

Como se puede observar, ninguno de estos temas es nuevo, pues se venían planteando desde la actuación de la CNDT, ya que la cuestión de ampliar el mercado es un tema recurrente dada la histórica dependencia del mercado argentino. Estos lineamientos se plasmaron en el PND 1977-82, transformándose en los objetivos principales expresados de la siguiente manera: elaborar una política turística, fomentar el interés del capital privado en esta industria, fomentar zonas turísticas y realizar campañas de promoción en la región.

Esta posición es coincidente con lo sostenido por el informe de la OEA de 1978 cuando al reconocer el rol del turismo en el desarrollo del país –que se determina dada su participación en el producto bruto nacional, las exportaciones y el empleo y su impacto en el territorio– y afirma que: “[...] debemos incrementar los ingresos producidos por el turismo receptivo, pero hay que conservar los recursos y ordenar su desarrollo y desarrollar el turismo inter-

no y la recreación [...]” (OEA, 1978, p.295)

Al ver lo explicitado en los PND en cuanto a turismo, es necesario vincular lo que fueron las grandes obras del Estado -llamadas así por el gobierno militar- a los grandes emprendimientos en infraestructura en el período. Los más significativos fueron los dos puentes internacionales sobre el río Uruguay, que conectan directamente a Uruguay con Argentina, uniendo Paysandú-Colón y Salto-Concordia. De esa manera, lo que se logra es tratar de reinsertar al territorio nacional en una situación más beneficiosa desde el punto de vista de la conectividad con Argentina y luego con Brasil.

La creación del Ministerio de Turismo

A un año de restablecida la vida democrática en el país, en 1986 se creó mediante la Ley N.º 15.851, art. 83, el Ministerio de Turismo (MINTUR). De esta manera, finalmente se cumple con las sugerencias planteadas en los informes de la OEA (1973 y 1978) sobre la necesidad de proporcionarle al país un marco institucional adecuado.

Por medio del artículo 84 de la Ley, se le confieren las siguientes competencias: 1) la política nacional del turismo; 2) las cuestiones atinentes al turismo y lo que se relaciona con ello en materias atribuidas a otros Ministerios; 3) el fomento de las industrias del turismo; 4) el régimen, coordinación y contralor del turismo; 5) el fomento del turismo hacia el país y dentro de él; 6) la infraestructura turística; 7) el fomento, régimen y registro de hoteles, pensiones y afines, organizaciones promotoras y demás prestadores de servicios turísticos; 8) las cuestiones atinentes a la atención del turista; 9) las zonas turísticas; 10) los congresos, conferencias, cursos, exposiciones, ferias y concursos referentes a su especialidad y promoción y estímulo de su realización; y 11) las relaciones con los organismos internacionales de su especialidad.⁽⁴⁶⁾

Pese a lo importante de las competencias, se debe señalar que el MINTUR tiene -desde los inicios- una baja asignación presupuestal y una falta de personal técnico, ya que al número bajo de funcionarios se agrega que muchos provenían de otras reparticiones del Estado, en una política de recursos humanos que se basaba en la redistribución de funcionarios públicos.

(46) Texto completo disponible en: <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/15851-1986>.

Tal es así que en un documento de discusión del propio Ministerio de 1992 se sostenía que:

Las limitaciones, que aún subsisten, de orden institucional, legal y financiero, hacen necesario el fortalecimiento de las atribuciones del Ministerio de Turismo en las áreas que le competen y en aquellas que directa o indirectamente le afectan. [...] debemos priorizar [...] [la] determinación de una política y filosofía que identifique el método a través del cual se desarrollarán los mecanismos pragmáticos a utilizar por el Ministerio de Turismo [...] (MINTUR, 1992: 41-2).

Como posible estrategia, se proponía poner énfasis en la formación, capacitación y entrenamiento de personal técnico y semitécnico, así como en la ampliación y adecuación del marco normativo que regula la actividad de los operadores de servicios turísticos.

De todos modos, no fueron fáciles los inicios de la vida del MINTUR los temas señalados anteriormente siguieron presentes en años posteriores, en 1989 el encargado de convenios de esa repartición, Jaime Barceló, sostenía que mediante un convenio con Naciones Unidas (NU), estaban trabajando cuatro consultores para organizar internamente al Ministerio (Petrissans, 1989).

En la década siguiente, en una entrevista al Ministro de Turismo, Ernesto Rodríguez Altez, sostenía que “[...] el primer diagnóstico que tenemos en esta materia es que carecemos de una política de desarrollo turístico [...]. Nuestro objetivo fundamental es lograr una planificación a corto, mediano y largo plazo.” (47)

A continuación, refiere al rol del Estado, que es quien debe planificar u orientar la actividad, y sostiene que hasta el momento el desarrollo del turismo en el país estuvo sujeto a los impulsos de la actividad privada, y que era hora de definir el relacionamiento de esta y la actividad pública. Aunque sobre este último tópico ya hacía bastante que se venía hablando, sin ir muy lejos en una entrevista realizada en 1989 al Ministro de Turismo, José Villar, ese expresaba: “Finalmente estaba la coordinación del Ministerio con la actividad privada y con el resto del sector público, ya que estamos vinculados con

(47) Diario El País, Sección Indicadores de Mercado, 10 de marzo de 1995, p. 3.

diferentes reparticiones estatales relacionadas con el turismo [...]” (48)

Desde la década del 90 hasta la actualidad

Esta década comienza con una propuesta denominada Proyecto de Política Nacional de Turismo (1989), presentada por el MINTUR, donde se sostenía que la existencia de un documento era algo necesario, dada la responsabilidad que tenía el Estado en la coordinación de las intervenciones que en esta área realizan sus diversos organismos. Define sus competencias como coordinador, investigador, asesor y ejercerá las funciones de reglamentar, fiscalizar y ordenar las actividades de los distintos organismos públicos y de las empresas privadas, promocionar el turismo interno dentro del país y el turismo nacional en el exterior, así como planificar y fiscalizar el desarrollo de recursos turísticos, estimulando la acción y la inversión privada, facilitando el financiamiento de obras de infraestructura.

A la vez, planteaba que era necesario armonizar hasta el último extremo las actividades de fomento turístico del gobierno nacional con las necesidades del público general, de los gobiernos departamentales y locales, así como de las empresas privadas y organizaciones sociales vinculadas a esta actividad. Explicita que para el fomento del Turismo:

[...] el Ministerio se valdrá de su unidad de Planeamiento en su capacidad asesora del empresario privado a los efectos del desarrollo del producto. [...] orientará a los inversionistas en forma tal de poder estimular a estos mediante el acceso al crédito y por la aplicación de otros incentivos. (MINTUR, 1989, p.24)

Esta asistencia técnica comprende el asesoramiento en materia de planeamiento, investigación y capacitación.

En cuanto al desarrollo del turismo en el mediano y largo plazo, el documento plantea los siguientes objetivos como prioritarios: a) consolidar el turismo estacional; b) prolongar la temporada, c) desarrollar nuevos recursos y atractivos turísticos, d) penetrar los mercados internacionales, y e) impulsar el

(48) Semanario Búsqueda, 19 de enero de 1989, p.11.

turismo interno y el turismo social.

En 1992, el MINTUR elaboró otro documento de discusión denominado Lineamientos para el desarrollo turístico, donde expresa cuáles deberían ser los objetivos de un plan de desarrollo en esta materia de acuerdo a los siguientes criterios: 1) optimizar la contribución de esta actividad y de las industrias y servicios vinculadas a ella, al crecimiento económico de la Nación, a la creación de nuevos empleos y al ingreso de divisas; 2) procurar para los residentes del país y visitantes, así como para las futuras generaciones, el acceso universal a los beneficios del turismo y a recursos recreacionales adecuados; 3) contribuir al desarrollo de la identidad nacional por parte de sus residentes, fomentando el conocimiento del paisaje, la cultura y el patrimonio histórico y cómo se desarrolla la actividad laboral del campo y las industrias, así como a la comprensión internacional a través del conocimiento de estos valores por los visitantes extranjeros; 4) preservar el patrimonio cultural de la Nación como parte activa de la vida y el desarrollo de la comunidad, asegurando a las generaciones futuras la posibilidad de disfrutar de esta herencia cultural del país; 5) asegurar que las actividades turísticas y de recreación tengan un desarrollo compatible con los intereses nacionales en los campos de la energía, de la conservación, la protección al medio ambiente, fauna y flora, y el uso racional de los recursos naturales; y 6) armonizar las actividades de fomento turístico del gobierno nacional con las necesidades del público en general, de los gobiernos departamentales y locales, así como de las empresas privadas y organizaciones sociales vinculadas a esta actividad.

Así, los objetivos para lograr el desarrollo del turismo nacional se establecían en: el fortalecimiento institucional, el fortalecimiento de la actividad privada y el crecimiento sostenido del turismo receptivo e interno (diversificación de destinos). A pesar de esto, se detectaban aún francas limitaciones de orden institucional, legal y financiero del MINTUR para lo cual era necesario priorizar la: “Determinación de una política y filosofía que identifique el método a través del cual se desarrollaran los mecanismos pragmáticos a utilizar por el Ministerio de Turismo.” (MINTUR, 1992, p.41); por lo cual, ese fortalecimiento institucional debería consistir en la formación, capacitación y entrenamiento de personal técnico y semitécnico, la ampliación y adecuación del marco normativo que regula la actividad de los operadores de servicios turísticos y la interpretación apropiada de los niveles de comunicación de la estructura técnico-administrativa dentro y fuera del Ministerio.

La década del 90 estuvo marcada por las políticas neoliberales en Uruguay, y coincidentemente esta fue también una década germinal para el inicio del asociativismo público-privado en el sector turístico. Se comienzan a producir nuevos agrupamientos en la actividad turística del país que surgen, en primera instancia, a nivel departamental o local, nucleando a actores privados y públicos. Estos agrupamientos adoptaron diferentes denominaciones, tales como corporaciones, asociaciones o coordinadoras, pero en definitiva son asociaciones turísticas. De este modo, se establecieron las primeras, a saber: Coordinadora Turística de Salto (1991), Corporación Rochense de Turismo (1993) y la Corporación Turística de Colonia (1994). Más allá de las diferencias que puede haber entre ellas –y el territorio en el cual están adscritas y del rol asumido por los diferentes actores–, su objetivo común y fundamental era la promoción de la asociación y cooperación entre los distintos actores públicos y privados, bajo un enfoque integral de la actividad turística y la revalorización cultural local sin perder de vista el marco regional siendo su integración multisectorial. Se entiende que diversos cambios ideológicos políticamente estratégicos han impulsado ese nuevo concepto de lo público y lo privado, propiciando una apertura gubernamental y sectorial. A partir del año 2000, surgieron otras asociaciones, como Corporación Turística de Montevideo (2001), Conglomerado de Colonia (2006), Clúster de Salto (2006), Corporación Turística Canaria del Departamento de Canelones (2006), Clúster de Punta del Este (2007) y Conglomerado Turístico de Montevideo (2008). La mayoría tuvieron apoyo financiero del BID, la Unión Europea o pymes, lo que facilitó en primera instancia la realización de diagnósticos o la puesta en funcionamiento de un aparato ejecutivo, que trataría de llevar adelante lo que era las resoluciones más políticas de esas asociaciones. Pero, como contracara, una vez finalizado el financiamiento, algunas de las asociaciones dejaron de funcionar.

Algunas de estas formas asociativas se mantienen como la Corporación Rochense -que se ha integrado como miembro pleno a la Organización de Gestión del Destino (OGD)-, otras han desaparecido como tales pero han ido tomando otras formas asociativas, como la de Colonia que actualmente conforma la Asociación Turística de Colonia, o la de Montevideo, que fue el antecedente claro de lo que hoy es el Conglomerado Turístico de Montevideo. A nivel nacional, en 1993 se crea la Cámara Uruguaya de Turismo (CAMTUR) -que sigue en funcionamiento- habiendo sido conformada por asociaciones sectoriales y regionales; mientras que en 1995 se forma la Federación Nacio-

nal de Turismo (FENATUR) a instancia de las agrupaciones de la región Este -concretamente las del Departamento de Maldonado-, a la cual luego se sumaron otras regiones siendo en los primeros tiempos liderada por los operadores del Litoral Oeste, aunque tuvo una trayectoria más breve que la CAMTUR.

Por otra parte, en 1997, a través del Programa de Cooperación con la Comisión de las Comunidades Europeas, se empieza a generar un nuevo espacio denominado Órgano Interinstitucional de Soporte del Ámbito Turístico (OIST), lugar de discusión de los temas turísticos y también de lo que van a hacer las políticas y la planificación. Fue creado mediante la labor de una consultoría española en la cual participaron distintos actores públicos y privados, incluyendo también a distintos organismos de enseñanza (Universidad de la República y Universidad del Trabajo del Uruguay). Tenía como objetivo central generar una visión futura del desarrollo turístico y con planes de acción. Tal vez, se lo puede considerar como un antecedente directo del actual Consejo Nacional de Turismo (CONATUR), que empieza a tener una labor sostenida a partir de 2005.

El Plan Nacional de Turismo Sostenible (2009-2020)

La trayectoria que siguieron los procesos asociativos en la década del 90 y a principios del siglo XXI es un antecedente claro y una nutriente importante para el diseño y la elaboración del Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020 (PNTS). Este modelo de plan es muy similar en sus postulados a los adoptados por Argentina y Brasil.

Como todo plan de turismo sostenible, se regirá por determinados objetivos⁽⁴⁹⁾, preestablecidos en lo que hace a la planificación, tales como: a) estructurar una política turística en sus diversas dimensiones de oferta y demanda, de dimensión territorial, ambiental y patrimonial; b) desarrollar estrategias y políticas turísticas que garanticen un modelo turístico sostenible desde el punto de vista social, ambiental y económico; c) desarrollar un modelo turístico competitivo basado en la calidad total, la innovación y la formación; d) el fortalecimiento del sector empresarial turístico y creación de empleo.

En este sentido, estos criterios generales y han sido el eje sobre el cual se han

(49) Véase: <http://www.vaersa.com>.

diseñado la mayoría de los planes de turismo sostenible en América Latina. En el caso de Uruguay, el PNTS se vertebra sobre las cinco líneas estratégicas que se presentan en el cuadro 3, que luego contienen diferentes sublíneas en cada una de ellas.

Cuadro 3. Líneas del PNTS

Línea 1	Modelo turístico sostenible, económica, ambiental y socio-culturalmente
Línea 2	Innovación y calidad, impulso de la competitividad
Línea 3	Incremento de las capacidades, calidad del empleo y compromiso de los actores del sistema turístico
Línea 4	Marketing y promoción para ampliar y fidelizar a la demanda
Línea 5	Turismo como herramienta para la integración social, territorial y política, consciente de la diversidad

Fuente: MINTUR, 2009.

Más allá de los grandes lineamientos del plan, es importante resaltar la metodología con la cual se diseñó, es decir, sobre un trabajo básicamente participativo (véase cuadro 4), en las dimensiones regional y sectorial. En esta última categoría, hubo ocho reuniones en las que estuvieron representados los actores públicos y privados en el mismo espacio, lo que fue interesante puesto que ha posibilitado acciones posteriores.

Cuadro 4. Cronograma de elaboración del PNTS

PERÍODO	ACTIVIDAD	Nº DE ASISTENTES
Agosto-octubre 2008	Jornadas de Sensibilización de Planificación y Gestión del Desarrollo Turístico	182 participantes
Agosto-diciembre 2008	Regiones y sedes de debate (7 regiones)	418 participantes
Marzo-mayo 2009	Reuniones sectoriales (8 reuniones)	142 participantes
Mayo 2009	2.ª Instancias de debates regionales en las 19 capitales departamentales	270 participantes
2 de junio de 2009	Presentación y aprobación en el CONATUR	65 participantes

Fuente: MINTUR, 2009.

A modo de ejemplo, cuando se refiere a las reuniones sectoriales en ellas participaron: el sector académico, funcionarios del MINTUR, representantes de otros ministerios y de los entes autónomos, representantes de las comisiones de turismo departamentales y nacionales, directores departamentales de Turismo, operadores turísticos, asociaciones y agrupaciones turísticas, así como representantes del Plenario Intersindical de Trabajadores -Convenión Nacional de Trabajadores (PIT-CNT)-, y trabajadores no sindicalizados.

Además de la aprobación del PNTS por parte de la CONATUR, siendo el 2009 un año electoral -ya que las elecciones nacionales transcurrirían en octubre de ese año- se propuso y, en ese sentido, se llevó a cabo la firma del llamado Compromiso Nacional con el Turismo -que figura en los anexos del texto del PNTS-, por parte de todos los candidatos a presidente, de todos los partidos políticos,⁽⁵⁰⁾ así como por ex ministros de Turismo, asociaciones empresa-

(50) Adhesión de los precandidatos de los comicios del 28 de junio de 2009; José Amorín Batlle; Danilo Astori; Pedro Bordaberry; Marcos Carámbula; Luis Hierro López; Luis Alberto Lacalle; Jorge Larrañaga; Pablo Mieres y José Mujica.

riales y laborales, ámbito académico, Comisiones de Turismo del Parlamento y el Congreso de Intendentes.

Complementariamente al proceso de discusión del PNTS se produjo la elaboración de planes locales y departamentales⁽⁵¹⁾ como: Colonia, Rocha, Punta del Este, Montevideo, Salto y Campos Neutrales Chuy-Chuí.

Esta posición de la política turística debe ser vinculada con la concepción de una política pública nueva y más amplia ya que 2009 también se aprobó la ley N° 18.567 de Descentralización y participación ciudadana, instalando el tercer nivel de gobierno. En su artículo N° 1 establece que los municipios, tiene entre sus cometidos, el de “[...] adoptar las medidas que estimen convenientes para el desarrollo, la ganadería, la industria y el turismo, en coordinación con el gobierno departamental”; y faculta a los Alcaldes para “[...] proponer al Municipio planes y programas de desarrollo local que estimen convenientes para su mejor desarrollo”.⁽⁵²⁾

Esto ha posibilitado que localidades pequeñas como Nuevo Berlín (a 45 km de Fray Bentos, Depto. de Río Negro), que sólo tiene 2.300 habitantes -y que no ha incursionado de manera planificada en la actividad turística-, en 2014 elaborara un plan local de turismo que se articula con el plan de desarrollo de turismo náutico que está dirigiendo el MINTUR. Otro ejemplo es lo que plantea el municipio B⁽⁵³⁾ -uno de los municipios más grandes de Montevideo, que agrupa a 140.000 personas- dentro de sus lineamientos estratégicos 2015-2020, que en el punto seis expresa: Promover y generar el desarrollo económico, turístico y productivo.⁽⁵⁴⁾

La Nueva Ley de Turismo

Si bien existieron intentos por modificar la ley de Turismo de 1974, como fue lo planteado a la salida de la dictadura cuando se elaboró un proyecto de ley que ingresó al Parlamento en noviembre de 1987 con la participación de los cuatro partidos políticos, que aunque fue sancionado en la Cámara de Diputados luego quedó suspendido en el Senado. La modificación recién ocurrió

(51) Véase anexo del PNTS.

(52) En www.parlamento.gub.uy.

(53) El municipio B comprende los barrios: Cordón Norte y Sur, Parque Rodó, La Comercial, Palermo, Tres Cruces, Ciudad Vieja, Centro, Barrio Sur y parte de la Aguada y la Comercial.

(54) Véase: <http://municipiob.montevideo.gub.uy/programas/plan-de-desarrollo-municipal>.

el 28 de agosto de 2014 con la aprobación de la Ley N.º 19.253.

Más allá de la labor de los parlamentarios sobre el tema, se debe señalar que la discusión se dio en el marco de un proceso participativo, que tuvo en cuenta la opinión de la CAMTUR, de agrupaciones sectoriales como el sindicato de gastronomos, la recepción de opiniones en la web del MINTUR, así como del sector académico. En su artículo 1 la Ley define que es una actividad de interés nacional debido a que representa un factor de desarrollo cultural, económico y social tanto para las naciones como para los individuos, a la vez que un derecho humano al esparcimiento, conocimiento y la cultura. Asimismo, resalta que es posible adecuar el equilibrio entre desarrollo de actividad económica y la protección del medio ambiente mediante el compromiso de la sociedad toda. El artículo 6 establece las competencias del Poder Ejecutivo en materia turística, y algunos de ellos son: “[...] a) fijar y dirigir la política nacional de turismo, b) promover el desarrollo de la actividad turística a nivel nacional, regional e internacional, c) facilitar la aplicación de capitales a la actividad dentro del marco de los objetivos trazados; d) atender, en coordinación con los órganos competentes, las zonas turísticas que hubieren sido declaradas de interés nacional [...] e) propiciar el intercambio internacional de nuevas modalidades, prestaciones y servicios vinculados a la actividad turística de forma de mantener altos niveles de competitividad de la actividad [...]”.⁽⁵⁵⁾

La Ley vuelve a crear el Consejo Nacional de Turismo, el cual ya había sido establecido por la Ley de 1974, pero prácticamente no había funcionado, y fue reactivado cuando asume el gobierno del Frente Amplio en 2005. Por la nueva Ley se le confiere una nueva integración mediante el artículo 18, pues estará presidido por el Ministro de Turismo y Deporte, teniendo representantes de los organismos descentralizados que indicará la reglamentación, del Congreso de Intendentes, de la Comisión de Turismo de la Cámara de Representantes, de las Direcciones de Turismo de los gobiernos departamentales o las que hagan sus veces, organizaciones empresariales del sector y organizaciones de prensa especializada, organizaciones representativas de los trabajadores (Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores), y entidades representativas de todos los niveles de la enseñanza pública y privada.

(55) En: www.parlamento.gub.uy

Conclusiones

La reseña presentada permite ver cuál ha sido la evolución del turismo en Uruguay en los distintos contextos históricos, cómo se inició el proceso de planificación y cómo en este proceso existen constantes que se mantienen desde la década del 60 hasta la actualidad. Si bien el turismo de balneario ya estaba consolidado en la década del 40, la proliferación de nuevas zonas en la costa logra posicionar al país fundamentalmente en el mercado regional manteniendo también la constante de tener a Argentina como el principal país emisor. Las acciones posteriores se centrarán en incorporar nuevas zonas del territorio nacional al turismo, así como aumentar el número de turistas que ingresarán al país. Con respecto a esto último sólo se toman en consideración algunos años para mostrar la evolución (cuadro 5), señalando que 1997 es el año que registra el mayor número de turistas en el siglo XX.

Cuadro 5. Número de ingreso de turistas

1960	518.963
1970	567.261
1980	1.227.086
1990	1.267.040
1997	2.462.532
2005	1.917.049
2010	2.407.676

Fuente: MINTUR (2012).

Si bien el primer diagnóstico realizado por la CIDE determinó tres regiones de alto interés para el desarrollo del turismo en el país que fueron: la zona balnearia (costa rioplatense y oceánica), la zona serrana (como complemento de la balnearia) y la zona termal (como elemento nuevo en la oferta), estos fueron profundizados por análisis y estudios realizados por las diferentes consultorías internacionales en las décadas del 70 y 80; aunque se señala que la región que ha tenido menor desarrollo a la fecha es la zona Serrana. Las argumentaciones fueron múltiples sobre la conveniencia de su promoción como un desarrollo diversificado que pretendía ir más allá del turismo

de veraneo. De hecho, esto también estuvo presente en los planes nacionales diseñados durante la dictadura militar. Con el desarrollo de estas tres regiones no sólo se buscaba propiciar las acciones en cuanto a mejorar la oferta turística para el turismo receptivo, sino también de profundizar y extender el turismo interno que permitiría, además, ampliar esta práctica más allá del verano poniendo énfasis en la Semana de Turismo y las vacaciones de invierno y primavera.

A la luz de lo sostenido por Monfort Mir (2000), sobre que el posicionamiento activo del gobierno en el área del turismo conlleva acciones deliberadas para favorecer la actividad, se visualiza lo que ha sido el crecimiento en Uruguay en parte como consecuencia de las políticas llevadas adelante.

Según los datos del Anuario del MINTUR (2015), en 2014 el turismo representa el 7% del PIB, superando ampliamente la media que por décadas estuvo cercana al 3%, con una entrada de turistas que se sitúa en 3.195.321, lo que, a su vez, generó unos 110.151 puestos de trabajo. Este último dato no es menor dadas las características demográficas del país, de escasa población y mayoritariamente concentrada en su ciudad capital. En cuanto a las regiones donde se propiciaron las acciones tendientes al desarrollo para el mismo año se pueden apreciar los siguientes datos que, sumados, representan en total el 77,8% de los turistas:

Cuadro 6. Ingreso de turistas por destino del viaje

Punta del Este	20,5 %
Litoral Termal	17,4 %
Colonia	9,9%
Montevideo	30 %

Fuente: MINTUR (2015).

Lo anterior implica que sólo el 22,2% restante de los turistas se distribuían en el resto del territorio nacional. También resulta interesante ver cuál ha sido el volumen de crecimiento de estas mismas regiones entrado el siglo XXI, tomando como punto de partida el 2002, año de crisis no sólo en el país sino también en Argentina -que continúa siendo el principal país emisor-, y

los primeros años luego de un cambio de posicionamiento con respecto a la planificación y a la política turística.

**Cuadro 7. Visitantes ingresados por destino de viaje
primeros años siglo XXI**

DESTINO	2002	2006	2011
Punta del Este	355.733	518.659	688.540
Litoral Termal	181.617	189.439	458.011
Colonia	82.241	99.358	271.500
Montevideo	467.036	691.616	853.612

Fuente: MINTUR (2012).

Por otra parte, si se compara esta posición con respecto a la zonificación con la propuesta del primer Proyecto BID/MINTUR (2007), es decir, casi medio siglo después, estas regiones serán las que se tratarán nuevamente de impulsar mediante el desarrollo turístico que busque generar nuevas ofertas y productos en Colonia (costa rioplatense), Rocha (costa atlántica), Serranías (complemento balneario) y la región Termal (como producto diferenciador). En cuanto a los niveles de institucionalidad, si bien la labor de la CNDT fue prolifera en las décadas del 30 y 40, se comienza a percibir una cierta fragilidad en los períodos posteriores. Esto se refleja claramente en los reiterados cambios de adscripción institucional que tuvo la DNT, pareciendo no encontrar una estructura ministerial que la amparara de manera permanente. De ahí que la creación del MINTUR en 1986 le confiere la jerarquía dentro del Estado que la actividad turística ya había consolidado históricamente. En lo referente al marco normativo, el país adoptó su primera ley de turismo en 1974 y esta fue la que reguló las actividades hasta el ingreso al siglo XXI. Pero la ley por sí sola no fue suficiente, esto debe vincularse estrechamente con la Ley de Promoción Industrial y los decretos que posibilitaron las inversiones en turismo, por ejemplo, en hotelería, donde a partir de fines de la década del 90 comienzan a instalarse cadenas hoteleras internacionales y, por ende, se habilita la puesta en funcionamiento de emprendimientos de 4 y 5 estrellas, fundamentalmente en Montevideo y Punta del Este.

Otro elemento importante que debe ser contemplado en toda su dimensión es el surgimiento de asociaciones locales de turismo a partir de la década del 90, que pretendían poner en práctica los procesos asociativos en pos de un desarrollo de esas regiones que permitiera superar las limitantes de la actividad y que se puede visualizar en su máxima representación con la fundación de la CAMTUR en 1993.

La planificación enmarcada dentro del paradigma de sostenibilidad comienza a partir del primer gobierno del Frente Amplio (2005) donde no sólo se legisla en torno al turismo sino en un marco conceptual más amplio, como la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, la implementación del Sistema de Áreas Protegidas, y los planes sociales que comienzan a implementarse. En cuanto a lo que hace al turismo, esto se visualiza en el proceso de elaboración y aprobación del PNTS 2009-2020, donde se esbozan como criterios centrales la participación, la descentralización, la puesta en agenda la articulación público-privado, así como profundizar en la diversificación de la oferta, tema recurrente en toda la historia del turismo uruguayo.

Para lograr estos objetivos se han usado diferentes herramientas que deberán ser evaluadas dentro de un par de años, entre ellas se destacan: el diseño del PNTS, la aprobación de una nueva Ley de Turismo como una visión más amplia y actualizada de lo que el fenómeno y actividad turística implican, la incorporación del turismo en las directrices del país productivo vinculado fuertemente a las definiciones dadas en el Plan Estratégico de Innovación y Tecnología.

Sin lugar a dudas los cambios han sido más que significativos, pero aún resta mucho camino que recorrer para mantener una planificación adecuada y actualizada a la demanda exigente de los turistas y de las necesidades de las comunidades locales.

Bibliografía

CIDE (1963) *Estudio económico del Uruguay. Evolución y perspectivas*. CECEA, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Montevideo.

Da Cunha, N. (2012) *Visite Uruguay: del balneario al país turístico (1930-1955)*, Editorial Banda Oriental, Montevideo.

Dias, R. (2003) *Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil*. Atlas, São Paulo.

Díaz Pellicer, L. (2004) El turismo receptivo en Uruguay (1930-1986), Unidad Multidiscipli-

naria-Facultad de Ciencias Sociales, *Serie Documentos de Trabajo* N.º 65, Montevideo.

Garcé, A. (2002) *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973). Revisando el fracaso de la CIDE*, Trilce, Montevideo.

Monfort Mir, V. (2000) La política turística: una aproximación, en *Cuadernos de Turismo*, julio-diciembre N.º 006, Universidad de Murcia, Murcia, pp.7-27.

Lickorish L. (1991) *Developing Tourism Destinations*, Longman, Harlow, Essex.

OEA-CIES (1961) Alianza para el Progreso. Documentos oficiales emanados de la reunión extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al nivel ministerial celebrada en Punta del Este, Uruguay, del 5 al 17 de agosto de 1961, Unión Panamericana, Washington D. C.

OEA (1978) Desarrollo turístico del Uruguay. Lineamientos para una estrategia Desarrollo Turístico. Estrategia *Serie de Informes y Estudios*, n.º 25, tomo I, Washington D. C.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (1973) Plan Nacional de Desarrollo, 1973- 1977, Montevideo.

Petrissans, R. (1989) (Coord.) *Comercio de Servicio. Estudio sobre turismo receptivo y emisor*, MAN Ltda, Montevideo.

Otras fuentes consultadas

Arocena, A. y Barreira, R. (1931) Turismo (Dictamen presentado como delegados de la Comisión Nacional de Turismo constituida por el Consejo Nacional de Administración), Montevideo.

CIDE (1965a) Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974, tomo I: Plan General. Montevideo.

CIDE (1965b) Informe sobre el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. Montevideo.

Clement-Smith Inc (1972) Siete pasos para acelerar el turismo en el Uruguay. Informe de consultoría bajo contrato con la Agencia para el Desarrollo Internacional a pedido de la Dirección Nacional de Turismo. Ministerio de Transporte, Washington , D. C.

MINTUR - Ministerio de Turismo (1989) Proyecto de política nacional de turismo, Montevideo.

——— (2012) Anuario Estadístico, Montevideo

——— (1992) Lineamientos para el desarrollo turístico (Documento de discusión). Imprenta Nacional - Registro Nacional de Leyes, Decretos y otros documentos de la República Oriental del Uruguay, de 1930 a 1986.

OEA, Programa de Desarrollo Turístico para el C.I.A.P, Revisión del Sector Turismo, 1973.

Diario *El País*, Sección Indicadores de Mercado, 10 de marzo de 1995, p. 3.

Semanario Búsqueda, 19 de enero de 1989, p. 11.

Semanario Marcha, 3 de febrero de 1967, p. 15.

Recursos en línea

www.impo.com.uy

www.mintur.gub.uy

www.parlamento.gub.uy

www.vaersa.com

CAPÍTULO 10

ORGANISMOS INTERNACIONALES Y POLÍTICAS TURÍSTICAS: INFLUENCIAS Y RELACIONES PARA EL CASO LATINOAMERICANO

Carlos Icaza

Introducción

Todavía faltando un año para el fin de la Segunda Guerra Mundial, se celebra en la ciudad de Washington D. C. la Conferencia de Dumabrton Oaks. En ella participaron representantes de la por entonces Unión Soviética, China, Reino Unido y los Estados Unidos, país convocante a dicha conferencia. En ella se trazaron las líneas directrices de lo que sería poco tiempo más adelante el principal organismo internacional: la Organización de Naciones Unidas (ONU). Dicho organismo nace como un proyecto propio del Departamento de Estado de los Estados Unidos y como parte estructural de un diseño institucional de posguerra que persigue instituir el modelo norteamericano de sociedad como hegemónico, en un momento en el cual por lo menos un tercio de la población mundial vivía bajo regímenes no capitalistas o, cuanto menos, alternativos al modelo norteamericano.

Dicha institución pasó rápidamente a contar con innumerables organismos encargados de impulsar y promover en distintas actividades sociales y fenómenos humanos (que van desde la agricultura, la seguridad, las finanzas, la educación, el trabajo, y también, el turismo) formatos específicos de desarrollo, no sólo a nivel diseño de políticas, sino de su implementación. Asimismo, estos organismos han permeado las miradas, perspectivas y expectativas sobre dichos fenómenos y actividades.

Simultáneamente con este proceso, y como variable dependiente de aquel, se fue consolidando la internacionalización del turismo, cuya consecuencia más concreta fue la aparición del turismo masivo al promediar el siglo pasado. Este hecho no fue resultado de ingobernables tendencias o fenómenos naturales, sino efecto de un conjunto de acciones e intenciones, tan concretas como decididas, en gran parte impulsadas por los organismos internacionales. Tal y como expresa Lanfant (1980: 15):

El turismo, contra lo que se dice con demasiada frecuencia, no es un fenómeno espontáneo. No se produce desordenadamente, por obra de una demanda incontrolable. Es resultado de una voluntad. Este fenómeno se desarrolla impulsado por un potente aparato de promoción turística que recibe el apoyo de las más altas instituciones internacionales: la Organización Mundial del Turismo, el Fondo Monetario Internacional, las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Unesco.

En este contexto, América Latina no estuvo ajena a los acontecimientos. Corresponde este período con la consolidación de los Estados de Bienestar y los primeros ensayos de política pública y planificación del desarrollo turístico. Por ello, y como objetivo de este capítulo, consideramos pertinente reconsiderar y analizar la influencia de los organismos internacionales en el devenir del turismo en la región.

En un primer segmento, se presenta una definición de organismos internacionales, proveyendo una mirada más sistemática y organizada de estos. En este caso, el campo disciplinar de las Relaciones Internacionales aporta los conceptos necesarios. Posteriormente, se profundiza en la especificidad de los organismos vinculados con la actividad turística.

Dentro del análisis de estos organismos, se toman en consideración dos ejes centrales del accionar: por un lado, la elaboración de una doctrina, un pensar y una concepción particular respecto del ocio y el turismo que se trasvasa al diseño de políticas públicas y programas de acción. Por el otro, el financiamiento y la asistencia técnica como modos de concreción material de aquella visión que moldea y da forma al fenómeno turístico. Por último, se concluye con una consideración de las consecuencias de esta influencia y se delinean algunos desafíos a futuro para el pensamiento y la acción de la planificación del desarrollo turístico latinoamericano.

Cabe aclarar que el presente capítulo se desprende como parte de y profundiza sobre temas trabajados en una serie de proyectos de investigación⁽⁵⁶⁾ realizados en el marco de la Universidad Nacional de Lanús, Argentina, en los cua-

(56) Las Naciones Unidas, orientador intelectual del turismo como política de Estado en los países en desarrollo. El caso argentino 1956-1986, código 33A193, con financiamiento 2014-2015; –Política y planificación del turismo en Argentina, 1945-2005: de la planificación social a la planificación económica, código 33A224, con financiamiento 2012-2013.

les el autor ha participado, bajo la coordinación de César Alejandro Capanegra.

Organismos internacionales: definición y clasificación

Antes de abordar la cuestión de los organismos internacionales, debemos ubicarlos en una esfera de relaciones que, como es de presumir, supera a los estados nacionales. Ese ámbito se denomina sistema internacional, y está conformado por un conjunto de actores y de relaciones que aquellos poseen entre sí, de los cuales resulta una serie de estructuras y configuraciones de poder, mediadas por una serie de normas o reglas.

Cabe destacar que los actores que conforman este sistema, no lo hacen teniendo en consideración su naturaleza jurídica, sino su capacidad y habilidad de acción en términos que superan las fronteras estatales. Por lo tanto, podríamos definir a los actores internacionales en los términos de Barbe (2008, p. 117):

[...] aquella unidad del sistema internacional (entidad, grupo, individuo) que goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema y que goza de cierta autonomía.

Resulta interesante destacar que, si bien este sistema internacional puede ser concebido y pensado como interestatal, no es el actor estado el preponderante o el hegemónico en la definición de las relaciones. De hecho, una de las principales cualidades de aquel sistema es la interdependencia entre los actores, de los cuales ninguno es determinante en dar forma al sistema, ya que todos lo hacen en simultáneo. Por lo tanto, las entidades o instituciones (incluso hasta pueden ser personas individuales) que forman parte del sistema no son únicamente estados, aunque estos claramente y sin lugar a dudas formen parte del sistema.

Entre los actores que comparten ese sitio con los estados, se encuentran las fuerzas transnacionales (donde podemos ubicar las organizaciones no gubernamentales, las empresas transnacionales y la opinión pública internacional), y los organismos internacionales. Es así que el sistema se conforma por una tríada de actores: estados, organismos internacionales y fuerzas transnacionales, siendo este jerárquico y concéntrico, fruto, por un lado, de las diferencias en la capacidad de ejercicio de la soberanía e influencia entre estados, lo cual resulta en la aparición de potencias de distinto nivel y de la

globalización, que aumenta el impacto de las empresas transnacionales en la producción mundial.

Entre las cuestiones que hacen al sistema internacional, uno de los aspectos más considerados y visibles en las últimas décadas ha sido la proliferación de organismos internacionales y su aumento en la capacidad y habilidad de acción e influencia.

Una cuestión para introducir en el estudio de los organismos internacionales refiere a la complejidad en su definición. En general, la literatura propia de las relaciones internacionales diferencia entre organismos interestatales (conformados por estados o gobiernos), y organismos no gubernamentales o de carácter privado. Sin embargo, existen discrepancias y complejidades a la hora de catalogar de uno u otro modo a organismos que, por ejemplo, se hayan conformados por empresas, empresas mixtas y representaciones de estados. Uno de los casos más notables, y que justamente atañe al objeto de este capítulo es la OMT.

Para facilitar la comprensión, en esta obra catalogaremos a los organismos internacionales como organizaciones internacionales intergubernamentales, esto es:

[...] asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros (Díez de Velasco, 2008, p. 41).

Por lo tanto, se describen como componentes básicos de dichos organismos el carácter interestatal (hay estados que se hallan representados), la base voluntaria (sus miembros se integran como resultado de la libre decisión), los órganos permanentes (sus acciones se expresan en ámbitos de reunión periódicos donde se discuten las decisiones), la competencia propia (su arena de actuación es exclusiva o tiende a serlo) y la cooperación entre miembros (ya que persiguen objetivos comunes).

Un primer momento en la historia de estos organismos lo ubicamos hacia mediados y fines del siglo XIX, durante el auge de la segunda etapa de la Revolución Industrial y la creciente necesidad de coordinar esfuerzos entre países, particularmente en cuestiones técnicas o productivas, por lo tanto estos primeros organismos se fundan sobre objetivos muy concretos (Comisiones fluviales de los ríos Rin, Elba, Po y Danubio, Unión Telegráfica Internacional,

Organización Meteorológica Mundial, Unión Postal Universal).

Más tarde, y al calor del final de la Segunda Guerra Mundial, surge una nueva generación de organismos de carácter político, con objetivos más amplios (y por lo tanto, más difusos y menos técnicos), vinculados a propósitos o aspiraciones de carácter universal (asegurar la paz mundial, cooperar en el desarrollo, garantizar la seguridad). De esta segunda generación, el principal es la ONU, y es a partir de ella que se estructura todo el conjunto de organismos internacionales intergubernamentales.

Estos organismos pueden clasificarse de acuerdo a su composición y sus funciones. Con respecto a la composición, el criterio por observar es el ámbito de actuación, que resulta de los miembros que lo conformen. Así, se pueden encontrar organismos universales, los cuales se encuentran abiertos a la participación potencial de todos los países del mundo (siendo aquí, nuevamente la ONU el ejemplo paradigmático), u organismos regionales o restringidos, los cuales limitan el ingreso de acuerdo a un criterio geográfico de posicionamiento de cada país (por ejemplo, la ASEAN, Asociación de Naciones de Sudeste Asiático o la OEI, Organización de Estados Iberoamericanos).

De acuerdo a las funciones, se pueden encontrar dos tipos de organismos. Los que se caracterizan por finalidades y objetivos más genéricos o diversificados, llamados organismos multifuncionales, encargados de la cooperación a una amplia gama de tópicos (económico, político, cultural, humanitario, de defensa y seguridad), y en términos generales, de toda función que no se encuentre expresamente limitada en sus tratados o estatutos fundacionales. En este caso, la Organización de Estados Americanos (OEA) es un ejemplo. Luego, se encuentran los organismos específicos, cuyas finalidades son más concretas o se hallan más limitadas. Muchos de estos forman parte o tienen carácter consultivo del sistema de la ONU. Para este caso, instituciones como la OMT, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) forman parte de esta clasificación.

Un último aspecto que hace a la constitución de estos organismos es su financiación para la correcta consecución de sus fines. Es así que esta variable nos permitiría observar las redes y relaciones de poder e influencia al interior de estas instituciones y también reconocer sus formatos de acción. En el caso de la ONU, institución internacional por excelencia, las cuotas de aporte por países se distribuyen según se expresa en el cuadro siguiente, observando que menos de una docena de países representan más del 70% del

presupuesto. Cabe destacar que el principal aportante es, al mismo tiempo, el principal deudor de la institución.

Cuadro 1. Porcentajes de aportes al presupuesto ONU

Estados Unidos	22%
Japón	9,6%
China	7,92%
Alemania	6,38%
Francia	4,85%
Reino Unido	4,4%
Brasil	3,82%
Italia	3,74%
Rusia	3,08%
Canadá	2,92%
España	2,44%
Total	71,15%

Fuente: elaboración propia basada en la Resolución de Asamblea General de la ONU N.º 70/245, del 23 de diciembre de 2015.

Los organismos internacionales y el turismo

El turismo como hecho social no ha sido ajeno a la internacionalización de ciertas cuestiones o temas, que dejaron de tener implicancias particulares y peculiares al interior de las fronteras de cada país o Estado, y comenzaron a plantear un desafío en la medida que se fueron expandiendo mundialmente y dejaron de ajustarse estrictamente a los límites político-administrativos.

En simultáneo, y tal como veremos, en gran parte como fruto de la presión ejercida por actores locales pero con capacidad de acción global, los países han advertido la necesidad y la posibilidad de homogeneizar criterios para la definición, diseño e implementación de medidas de impulso o apoyo a diversas actividades humanas entre las cuales, claro está, encontramos al turismo. El ingreso del turismo como cuestión o tema de interés a nivel internacional se puede ubicar en los años de entreguerras (1918-1939). El primero, la

Unión Internacional de Organismos Oficiales para la Propaganda Turística, fue fundado hacia 1925, tuvo sede en La Haya y en sus encuentros participaban, tal como indica su nombre, instituciones oficiales encargadas de la publicidad y el fomento del turismo desde el propio destino. Estas instituciones eran conocidas como sociedades o sindicatos de iniciativa (en francés: *syndicats d'initiative touristique*), y como bien indica Knebel (1974), muchos de esos organismos surgen dentro de la esfera privada, sin ninguna participación estatal u oficial, pero pronto adoptan carácter semiburocrático, siendo subvencionadas con fondos públicos o estableciéndose fuertes lazos con las autoridades constituidas.

Aquel primer organismo se refundó hacia 1946 en la ciudad de Londres, donde celebró su primer congreso bajo el nombre de Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo (UIOOT). Tres de sus asambleas generales fueron convocadas en América Latina: 1960 en Buenos Aires (Argentina), 1965 en Caracas (Venezuela) y 1973 en México D. F. (México). Esta organización inspiró y articuló una serie de importantes conferencias internacionales, que coadyuvaban en la dinamización del proceso de mundialización del turismo. La primera fue la conferencia de las Naciones Unidas sobre formalidades aduaneras para la importación temporal de vehículos automotores particulares de carretera y para el turismo, que se realizó en la ciudad de Nueva York en 1954 y estableció novedosas facilidades para el transporte turístico y las actividades de promoción, ya que integró un convenio sobre facilidades aduaneras para el turismo, relativo a la importación de documentos y de material de propaganda turística.

La segunda, y más trascendente, fue convocada en la ciudad de Roma, y sesionó durante los meses de agosto y septiembre de 1963. Fue en esta, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Turismo y los Viajes Internacionales (conocida coloquialmente como Conferencia de Roma 1963), en donde se puso de manifiesto por vez primera la capacidad y fuerza de los organismos internacionales para, por un lado, dar forma a un modelo hasta aquel entonces novedoso de desarrollo del turismo, entendiéndolo como un factor de desarrollo económico, especialmente pensado así para los países subdesarrollados, y para lograr expandir dicha noción al resto del mundo.

Si bien la OMT (organismo sucesor de la UIOOT) ha pasado a constituirse en la voz oficial del turismo a nivel global, y de esa manera apoya y consolida su visión del turismo, conviene no olvidar otros organismos que realizan parte de su actividad en áreas involucradas de manera muy directa con el turismo

(sin ser necesariamente, el fundamento de su creación). En este caso se encuentran el BID y el BM.

El BID tiene su origen a finales de los años 50, y va a ser el presidente de Brasil, Juscelino Kubischek quien impulse su creación al interior de la OEA, como mecanismo financiador de la Alianza para el Progreso, siendo esta última la principal apuesta del presidente de los Estados Unidos, John F. Kennedy, hacia América Latina. Todo esto en el marco de una creciente inestabilidad política en esa región, inserta en el continuo conflicto Este-Oeste entre la Unión Soviética y los Estados Unidos. Tal como expresa Rubio (1961: 132):

Parecen, pues, inaplazables para Iberoamérica una reforma estructural y técnica del campo y un fuerte desarrollo industrial. La alternativa al cumplimiento de esta tarea es sólo una creciente y anárquica miseria. En estas circunstancias dramáticas aparece el fenómeno del socialismo cubano, queriendo dar un ejemplo antinorteamericano y prosoviético de fórmula de desarrollo. No se sabe aún su resultado, a dónde llevará la experiencia cubana; pero se muestra indudablemente como un intento. Un intento que hace imposible el inmovilismo. Esta circunstancia la empieza a comprender Norteamérica. Así, se ve obligada a poner en marcha un plan continental de desarrollo no socialista, montado sobre las ideas de libertad y democracia representativa.

El BID, entonces, diseña una geografía, al decir de Lacoste (1980), digna de un Estado Mayor, ya que su finalidad estratégica hacia América Latina es impulsar un modo de acumulación en función de los intereses y la *raison d'état* de la potencia hemisférica. El turismo, en tanto se (re) define en la Conferencia de Roma⁽⁵⁷⁾, pasará a cumplir un papel de trascendencia, al permitir demostrar las bondades del libre comercio, de los patrones de consumo capitalistas y de los modos culturales occidentales.

Otro importante organismo que también formó parte de la OEA, aunque ya

(57) Conviene destacar no sólo la importancia de la Conferencia de Roma, sino de un amplio conjunto de reuniones y sesiones en el marco de la ONU —particularmente, en el ECOSOC (Consejo Económico y Social de la ONU), desde fines de los 50 hasta la creación de la OMT—, en donde se expresó y se construyó al turismo bajo el marco conceptual que hoy lo entendemos. Para ampliar este punto, véase Capanegra A. (2012a) Turismo y desarrollo según Naciones Unidas, 1947-1963. 5.º Congreso Latinoamericano de Investigación Turística, San Pablo.

desaparecido, fue el Centro Interamericano de Capacitación Turística (CICA-TUR), sobre el cual nos detendremos más adelante.

La participación de los organismos internacionales en la actividad turística

La Conferencia de Roma, cuyo resultado se expresa en las Recomendaciones sobre el turismo y los viajes internacionales⁽⁵⁸⁾, compiló y tuvo muy en cuenta diversos informes realizados por el Profesor Kurt Krapf, por aquel entonces asesor de la ONU y del BM en materia de turismo, además de ser uno de los artífices del desarrollo turístico español de la época, los cuales instituyeron una serie de lineamientos básicos respecto del desarrollo turístico que los países deben adoptar. De estas propuestas, destacamos las siguientes:

La necesidad de establecer una misma definición de turismo y de turista, con fines estadísticos.

La cooperación y asistencia técnica, particularmente a los países subdesarrollados.

El desarrollo de una conciencia turística en los países de destino.

La creación de un organismo de nivel internacional, e incorporado a la ONU, en materia de turismo. Se ha propuesto que dicho organismo a crear sea quien implemente las recomendaciones derivadas de la Conferencia de Roma.

La consideración del efecto multiplicador del turismo, por lo cual se deberían reducir al máximo los impuestos sobre dicha actividad.

El turismo es un factor (en ocasiones el único) de desarrollo para zonas poco desarrolladas y carentes de recursos.

Observando el conjunto de propuestas, y la posterior evolución del turismo, podríamos argumentar que fue en esta conferencia que se sentaron las bases conceptuales y teóricas del desarrollo turístico mundial, prácticamente hasta nuestros días.

(58) ONU (1963) —Recomendaciones sobre el turismo y los viajes internacionales. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Turismo y los Viajes Internacionales, Roma. Documento E/CONF. 47/18.

El sumario (de la Conferencia de Roma) es prácticamente un plan para el desarrollo, organización y fomento del turismo internacional. En él, todo está contemplado, desde las consideraciones teórico-conceptuales hasta las recomendaciones políticas para formalizarlo, pasando por los actores sociales facultados para ese cometido. En este sentido, las recomendaciones emanadas de la conferencia, son el monumento discursivo de la episteme del sector. El núcleo duro, en torno al que se organizó un campo del saber y del hacer en materia de desarrollo del turismo, como estrategia de política económica (Capanegra, 2012a: 11).

El éxito de dicha conferencia fue, justamente, posicionar al turismo en la agenda internacional y ubicarlo como una posible alternativa de progreso y desarrollo económico, al mismo tiempo que la cuestión del subdesarrollo ingresaba en la misma agenda de idénticos organismos.

El siguiente paso fue, tal y como se definía en la misma conferencia, la creación de un organismo internacional que sea el encargado de aplicar las recomendaciones de aquella. Es así que la UIOOT va a dar paso a la OMT, pasando a ser ahora un organismo intergubernamental (algo que la UIOOT, según sus propios estatutos, no lo era). Dicho proceso fue dinamizado no sólo a partir de la Conferencia de Roma, sino a través del Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC). “En Noviembre de 1969, el ECOSOC, sugiere a los Estados cuyos organismos nacionales son miembros de la UIOOT, que actúen en conjunto para lograr en la próxima Asamblea Extraordinaria, la modificación de los estatutos y darle un carácter intergubernamental a dicha institución (Jafari, 1975, p. 243).”

Conviene no olvidar entonces, que la OMT nace como la transformación de un organismo que nucleaba, en gran parte, al sector empresario, y que este logró mantener dentro de la nueva institución su carácter como miembro afiliado.

En lo que hace a la influencia de la OMT en la planificación del turismo, ha de tenerse en cuenta que dicha institución posee al interior de su Secretaría General un programa de cooperación técnica y servicios, encargado de la elaboración de planes y proyectos de asistencia técnica a los países miembros que así lo solicitan. Una de las áreas más destacadas (y publicitadas) de este programa es la Iniciativa ST-EP (Sustainable Tourism - Eliminating Poverty), la cual promueve el alivio de la pobreza por medio del desarrollo turístico. Los proyectos elaborados por este programa impulsan a los gobiernos a adquirir conocimientos y habilidades técnicas necesarias para ubicar al turis-

mo como factor de desarrollo, lo cual remite a un claro origen en Roma 1963. Algunos de los ámbitos de interés de estas acciones son:

Cuadro 2. Servicios técnicos ofertados por OMT

- La definición y evaluación de zonas con potencial de desarrollo turístico.
- La creación de marcos coherentes para el desarrollo de un turismo sostenible a largo plazo.
- La preparación de planes directores de desarrollo turístico.
- El desarrollo del turismo comunitario.
- La reducción de la pobreza a través del turismo.
- El desarrollo del turismo rural y del ecoturismo.
- El desarrollo de los recursos humanos en el ámbito del turismo.
- La formulación y aplicación de estrategias apropiadas de marketing y promoción.
- El fortalecimiento de la capacidad institucional de las administraciones nacionales de turismo.
- El ajuste y la mejora de los reglamentos turísticos existentes de acuerdo con las normas internacionales.
- La estimulación y la promoción de la asociación entre los sectores público y privado.
- El establecimiento de sistemas de clasificación de hoteles.
- El despliegue de la tecnología de la información en el ámbito del turismo.

Fuente: Programa de Cooperación y Servicios Técnicos de OMT en <http://www.cooperation.unwto.org/es> [26 de Marzo de 2016].

En el caso de América Latina, las misiones de asistencia técnica de los últimos años han incluido la formulación y elaboración de planes de desarrollo turístico (Venezuela, 2006; Colombia, Bolivia y Ecuador, 2005), el diseño de planes de manejo y sistemas de administración para parques nacionales (Argentina, 2004), elementos para la medición de la capacidad de carga en sitios arqueológicos (Perú, 2006), la implantación de un sistema de seguridad turística (área Centroamérica, 2004), el diseño de rutas turísticas temáticas (El Salvador, 2004), gestión turística de sitios arqueológicos (Ecuador, 2007), viabilidad de proyectos en parques nacionales (Argentina, 2007), acciones puntuales vinculadas a la Iniciativa ST-EP (Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú, 2008). Cabe destacar que fruto de una misión técnica de la OMT, y tal como atestigua el mensaje de ley que acompaña el proyecto⁽⁵⁹⁾, la Argentina reelaboró sus instrumentos legales en relación al turismo, dando origen a la actual Ley N.º 25.997.

[...] en virtud de obedecer a lo prescripto por la Misión de Asistencia Técnica de la Organización Mundial de Turismo (OMT) para la República Argentina de diciembre de 2002, sobre el proyecto de actualización de la normativa turística de nuestro país, el Poder Ejecutivo nacional propone la sanción del proyecto de ley que se eleva [...] (Mensaje del Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados de la Nación, 22 de junio de 2004).

El total de las misiones y los proyectos encargados a la OMT, por país, han sido los siguientes:

Cuadro 3. Misiones y proyectos OMT en América Latina

Argentina: 17	Costa Rica: 7
Bolivia: 10	Ecuador: 21
Brasil y Chile: 9	México: 4
Colombia: 13	Paraguay: 15
Cuba, Rep. Dominicana y Venezuela: 12	Uruguay: 18

Fuente: elaboración propia basada en el Programa de Cooperación y Servicios Técnicos de OMT, en <http://www.cooperation.unwto.org/es> [26 de Marzo de 2016].

El segundo organismo vinculado al turismo, el BID, implementó sus primeras intervenciones en proyectos e inversiones destinadas al desarrollo turístico de América Latina hacia fines de los años 70, y es para fines de la misma década en que se diseña la primera política o conjunto de directrices para el sector (Altés, 2006). Un primer período podríamos ubicarlo hasta los años 90, en el cual los objetivos del BID en materia de turismo radicaban en financiar la construcción de obras de infraestructura o de instalaciones hoteleras. Luego, y al producirse un cambio en la orientación de proyectos, el apoyo del BID se dirigió, por ejemplo, hacia la capacitación de la población local para promover su inserción en el mercado laboral, la puesta en marcha de proyec-

(59) Mensaje de ley 0025-PE-04, H. Cámara de Diputados de la Nación, 22 de junio de 2004.

tos para la mejora de la gestión institucional y administrativa del desarrollo turístico, y nuevamente las inversiones en infraestructura, aunque con prioridad en aquellas que favorecieran por igual a turistas y residentes.

Algunos de los proyectos de esa primera etapa han pasado a transformarse en importantes destinos turísticos y en paradigmas de la cooperación internacional al turismo. Entre ellos encontramos las dos etapas de Cancún (1971 y 1976), el desarrollo integrado de Machu Picchu y Puno (1974), y Bahías de Huatulco en México (1985).

En la segunda etapa, los proyectos de desarrollo turístico aprobados por el BID se realizan en la medida en que se encuentren incorporados en planes de desarrollo más generales, por ejemplo aquellos de carácter regional o territorial. Para este caso, podemos tener en cuenta a uno de los últimos y más ambiciosos proyectos del BID: el Plan Puebla-Panamá o Plan Mesoamérica, anunciado por el presidente de México, Vicente Fox, en 2001. Dicho plan se anuncia como “Una estrategia regional para potenciar el desarrollo económico, reducir la pobreza y acrecentar la riqueza del capital humano y el capital natural de la región mesoamericana, dentro de un contexto de respeto a la diversidad cultural y étnica, e inclusión de la sociedad civil (Altmann, 2008).”

En Plan Puebla-Panamá se organiza en torno a dos ejes: Eje de Desarrollo Humano y su Entorno y Eje de Integración Productiva y Competitividad. Es en este último en donde se considera una serie de programas, denominado Iniciativa de Promoción del Turismo, el cual persigue como objetivo promover el desarrollo del turismo ecológico, cultural e histórico mediante 19 acciones regionales que destaquen la complementariedad, las economías de escala y los encadenamientos productivos del turismo.

El monto total desembolsado por el BID en diversos proyectos y acciones vinculados al turismo ascendió, según datos de la propia institución y hasta 2005, a casi U\$S 1.700 millones. Con un promedio de U\$S 50 millones por intervención, el 90% han sido préstamos realizados a los países prestatarios para inversiones materiales. Las mayores inversiones en promedio y por proyecto se alcanzaron en el período 1990-1999, con más de U\$S 75 millones para cada una de las 9 intervenciones realizadas (Altés, 2006). Parte de estos préstamos fueron cofinanciamientos de proyectos realizados por los países, por lo cual el BID participó en la elaboración de planes por valores aún mayores de los aquí expresados.

A su vez, se han realizado operaciones en proyectos donde el turismo era

un componente secundario, sobre todo de manejo ambiental o desarrollo sostenible de áreas naturales o protegidas.

Con respecto a la distribución geográfica de los fondos, se observa una particular concentración en Brasil y México, países que concentran más del 70% de los fondos BID para el período 1969-2005. La mayor parte de estos implicaron muy importantes inversiones en infraestructura y en proyectos de gran escala, muchos de ellos realizados en los años 70 y 80. Luego, y correspondiendo con el cambio de perspectiva que elaboró el BID, se priorizó aumentar la cantidad de proyectos, pero otorgando a ellos una menor escala.

Cuadro 4. Proyectos por países

PROYECTOS APROBADOS 1969-2005			
	No	MILLONES US\$	%
Argentina	2	67,1	4,4
Belice	1	14,0	0,9
Bolivia	3	15,0	1,0
Brasil	3	651,0	43,0
Chile	1	10,5	0,7
Ecuador	1	41,0	2,7
Honduras	2	35,8	2,4
México	7	457,5	30,2
Perú	2	29,3	1,9
Panamá	3	27,0	1,8
República Dominicana	2	87,0	5,7
Trinidad y Tobago	1	5,0	0,3
Venezuela	1	75,0	5,0
Total	29	1.515,1	100,0
Media por proyecto		52,2	

Fuente: Altés, C. (2006)

Además del financiamiento para proyectos, el BID destina fondos a la cooperación técnica, tanto a organismos públicos o estatales como a instituciones privadas. El total destinado a entes públicos asciende a U\$S 16 millones, los cuales se han utilizado para la preparación de planes de inversiones, estudios regionales o planes de desarrollo turístico. Para las instituciones del sector privado, el BID administra el Fondo de Multilateral de Inversiones (FOMIN), definido como -el laboratorio de innovación para el Grupo BID. Realiza experimentos de alto riesgo para probar nuevos modelos para atraer e inspirar al sector privado a resolver problemas de desarrollo económico en América Latina y el Caribe.⁽⁶⁰⁾

El FOMIN ha destinado cerca de U\$S 40 millones, particularmente en proyectos para implementar sistemas de calidad o de certificación y de competencias laborales.

Por último, y en relación a inversiones privadas en infraestructura, el BID cuenta con la Corporación Interamericana de Inversiones:

[...] miembro del Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), es un organismo multilateral con sede en Washington, D. C., comprometido en promover el desarrollo económico de América Latina y el Caribe a través del sector privado. Como parte de su misión, la CII apoya el sector privado y las empresas de propiedad estatal a través de la financiación en forma de préstamos, inversiones de capital y garantías. La CII también se asocia con clientes para ofrecer servicios de asesoramiento y capacitación⁽⁶¹⁾.

El monto desembolsado por la CII (Corporación Interamericana de Inversiones), desde 1989, en inversiones destinadas a empresas del sector turístico asciende a los U\$S 550 millones, los cuales principalmente se han destinado a la construcción o ampliación de establecimientos hoteleros de diversa categoría.

Por último, deberíamos hacer mención al CICATUR, organismo no permanente que funcionó dentro de la OEA entre 1973 e inicios de los 80, fruto de un acuerdo entre la Secretaría General de la OEA y el Gobierno de México, que

(60) Sitio web oficial del FOMIN: <http://www.fomin.org/es-es/> [consulta: 26 de marzo de 2016].

(61) Sitio web oficial de la CII <http://www.iic.org/es> [consulta: 26 de marzo de 2016].

contó con una sede principal en la ciudad de México y subsedes en Buenos Aires y Barbados (Capanegra, 2012b: 20).

Este organismo, de breve pero efectiva existencia, tuvo importancia por dos motivos. Por un lado, permitió a la OEA encargarse de la formación técnica y capacitación de funcionarios públicos que ya en aquel momento se desempeñaban al frente de los organismos nacionales de turismo o que irían a hacerlo en poco tiempo. Parte de esa formación iba encaminada, justamente, a la correcta aplicación de los proyectos financiados por el BID (recordemos, también originado en la OEA).

Asimismo, muchos de estos funcionarios pasaron a formar parte de los equipos docentes o directivos en las instituciones de formación superior en turismo de América Latina, en donde se transfería el saber hacer y la concepción del CICATUR en materia de planificación turística. Incluso, muchos de esos cursos fueron sistematizados en publicaciones e incluso libros (particularmente de la Editorial Trillas) que todavía hoy se siguen utilizando, y puntualmente la metodología de relevamiento CICATUR es uno de los temas iniciales en muchos programas de planeamiento turístico o asignaturas similares. Es así que el CICATUR trascendió a su existencia temporal, y sus ideas y propuestas respecto del turismo continúan vigentes.

Conclusiones

La evolución de los organismos internacionales vinculados al turismo es paralela al posicionamiento de la actividad como proceso social de carácter global. En gran parte, quienes acompañaron aquella expansión del turismo fueron estos mismos organismos, los cuales se encargaron de fortalecer los cimientos de dicha expansión. Esto se logró, en parte, gracias a la influencia que ejercieron en el plano de las realizaciones materiales y concretas que suponen las inversiones en infraestructura y programas de desarrollo turístico, a la vez que estas intervenciones se fueron considerando necesarias y estratégicas, si los países de destino querían lograr una correcta inserción en la mundialización turística en marcha. Pero esto, y que supone el segundo aspecto en donde ejercieron (y ejercen) influencia los organismos internacionales, fue a su vez consecuencia de la construcción ideológica de cómo el turismo podía ser, y era, un factor promotor de desarrollo económico y de la modernización sociocultural de países y zonas atrasadas o subdesarrolladas.

Este capítulo tiene como fin último comenzar a indagar en el accionar de

dichos organismos en variadas dimensiones del desarrollo turístico. Algunas de las que consideramos que podrían convertirse en temas o líneas a investigar, son:

¿Qué relación se puede observar entre los organismos internacionales y los organismos nacionales de turismo?

¿Es posible identificar actores o personajes clave, y reconstruir sus trayectorias, en el accionar de estos organismos?

¿Cuáles son las empresas, y qué características tienen, que mejor logran capitalizar o captar los préstamos otorgados por los organismos internacionales?

¿Se puede historizar la evolución de un destino o región antes y después de la ayuda internacional?

Teniendo en cuenta las persistentes condiciones de subdesarrollo en América Latina, las cuales no se modificaron sustancialmente a pesar de la plena inserción de la región en la mundialización turística, amerita pensar y reflexionar sobre la necesidad de crear e implementar un marco conceptual e ideológico propio en relación al turismo, que habilite a pensarlo en función de las necesidades y voluntades de la región. El desafío es, entonces, diseñar una estrategia de desarrollo turístico con características latinoamericanas que se entronque con políticas de desarrollo nacional más inclusivas y participativas, respondiendo a construcciones locales y a realidades concretas.

Bibliografía y fuentes consultadas

Altmann, J. (2008) *Dossier: el Plan Puebla Panamá*. FLACSO, San José.

Altés, C. (2006) El turismo en América Latina y el Caribe y la experiencia del BID. *Serie de Informes Técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible*, Washington D. C.

Barbé, E. (2008) *Relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid.

Calduch, R. (1991) *Relaciones internacionales*, Ediciones Ciencias Sociales, Madrid.

Capanegra, A. (2012a) Turismo y desarrollo según Naciones Unidas, 1947-1963, 5.º Congreso Latinoamericano de Investigación Turística, San Pablo, 2012.

Capanegra, A. (2012b) La construcción social del turismo como factor de desarrollo, Argentina (1958-1976), 5.º Congreso Latinoamericano de Investigación Turística, San Pablo, 2012.

Díez de Velasco, M. (2008) *Las organizaciones internacionales*, Tecnos, Madrid.

Jafari, J. (1975) Creation of the inter-governmental world tourism organization, en *Annals of Tourism Research*, vol. II, n.º 5: 237-246.

Knebel, H. (1974) Sociología del turismo: cambios estructurales en el turismo moderno, Hispano-Europea, Barcelona.

Lacoste, Y. (1980) *La geografía, un arma para la guerra*, Anagrama, Barcelona.

Lanfant, M. (1980) Introducción. El Turismo en el proceso de internacionalización, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, vol. XXXII, n.º 1, París, UNESCO.

Rubio, J. (1961) La conferencia de Punta del Este. Disponible en línea en www.cepc.gob.es

Videla, G., M. Gasparotto y M. A. Nardi (2010) - ¿Arquitectos del mundo? Acerca de la centralidad del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en la planificación territorial desde 1990, en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. En línea: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-15.htm>>.

COORDINADORA

NOEMÍ WALLINGRE

Licenciada en Turismo. Magíster en desarrollo local (UNSAM), Máster en desarrollo económico local (UAM) y Diplomada en gestión hotelera. Profesora titular en Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina, Licenciatura en Turismo y Hotelería, y ex directora de Maestría en Desarrollo y gestión del turismo, UNQ. Coordinadora de la Cátedra Abierta Conceptos y acciones transformantes del desarrollo del turismo, con enfoque en América Latina, UNQ. Investigadora categorizada en el Programa de Incentivos del Sistema Nacional de Investigación SGCyTN. Dirige el proyecto de investigación en UNQ (2015-2019) Desarrollo del turismo en países de América Latina. Análisis comparado y estadios de avances, en el marco del Programa Dimensiones y alcances del desarrollo territorial. Publicó numerosos libros relacionados con la temática del turismo y artículos en revistas académicas nacionales y extranjeras. Entre sus textos se encuentran, Transporte aéreo. Su relación con el turismo y los servicios, Transporte carretero argentino, Historia del turismo argentino, y las compiladas junto a Villar, Alejandro, Desarrollo y Gestión de Destinos Turísticos. Políticas y Estrategias y Gestión de municipios turísticos. Instrumentos básicos de acción. Conferencista nacional e internacional. Evaluadora en CONEAU en carreras de posgrado, integra numerosos consejos editoriales de revistas académicas y es evaluadora en revistas científicas. Ha coordinado programas de desarrollo turístico local, y realiza capacitaciones para el desarrollo de destinos turísticos de Argentina. Se especializa en el desarrollo local del turismo, y en transporte y turismo. nwallingre@unq.edu.ar; nwallingre@yahoo.com.ar

AUTORES

Germán Bakker. Licenciado en Turismo (Universidad Nacional del Comahue, Argentina); y Magíster en Alta gestión en política y estrategia de destinos turísticos, (UOC-OMT). Responsable de Planificación estratégica en Ministerio de Turismo de la Nación Argentina y profesor en las maestrías en turismo de las Universidades Nacionales de San Martín y Mar del Plata.

Ha sido Coordinador general del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable de Argentina (Ministerio de Turismo de la Nación); asesor de los Ministerios de Producción y Turismo y de Desarrollo Territorial, provincia del

Neuquén; asesor de la Agencia de Desarrollo de Inversiones del Neuquén; Secretario de Turismo y Producción de Villa La Angostura; Secretario de Turismo, Cultura y Deportes de El Bolsón; Secretario de Acciones Comunitarias y Asuntos Vecinales de ciudad de Neuquén y Director de Planificación Turística de la Provincia del Neuquén.

germanbakker@gmail.com

Diego Braun Del Grande. Licenciado en Turismo (Universidad de Morón, Argentina) y Magister en Estrategia y gestión sostenible de destinos turísticos (UOC-OMT). Consultor en planificación del turismo y docente universitario en la temática, y en formulación y evaluación de proyectos. Coordinador metodológico de la actualización del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable en sus versiones PFETS 2020 y PFETS 2025. Desarrollador e implementador del Plan Operativo del Ministerio de Turismo de la Nación entre 2012 y 2015. Implementador asistencias técnicas para la formulación de planes estratégicos de turismo en las provincias de Chubut, Río Negro, Jujuy, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, Argentina. Profesor en la Maestría en desarrollo y gestión del turismo de UNQ.

diegobraun10@gmail.com

Guilherme Augusto Pereira Malta. Grado en Turismo (Universidade Federal de Minas Gerais UFMG, Brasil), y máster en Geografía (Instituto de Geociencias IGC de la misma universidad 2011). Prepara su tesis doctoral en Geografía en el mismo Instituto. Ha sido profesor sustituto del Departamento de Geografía de la UFMG entre 2012 y 2013.

guilherme.malta@gmail.com

Solano de Souza Braga. Grados en Turismo (Universidade Federal de Minas Gerais UFMG, 2006, Brasil), Turismo y Hospitalidad del Programa de Formación Pedagógica de Docentes del Centro de Federal de Formación Tecnológica (CEFET-MG, 2008) y Geografía por la Universo (2014), y Máster en Geografía (Instituto de Geociencias IGC de la UFMG). Profesor del grado en Turismo de la Universidad de Estado de Minas Gerais (UEMG).

solanobraga@yahoo.com.br

Raul Suhett de Morais. Grado en Turismo (Universidad Federal de Minas Gerais UFMG, 2006), Brasil), y Máster en Estudios territoriales y de la población

por la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB, 2008). Ha sido funcionario en la Secretaría de Turismo de Estado de Minas Gerais (Setur-MG, 2013-2015) y escribe su tesis doctoral en el Departamento de Geografía de la UAB. raul@raulsm.com

Humberto Rivas Ortega. Profesor de la Carrera de Administración en Ecoturismo. Facultad de Ecología y Recursos Naturales. Universidad Andrés Bello, Chile. Sus principales áreas de especialización son: Planificación y políticas de turismo, desarrollo turístico local, gestión y calidad de destinos turísticos, turismo sostenible, evaluación de impacto ambiental, indicadores turísticos y turismo rural. Entre sus principales publicaciones se cuentan: Orientaciones para el diseño de un plan de desarrollo turístico en destinos turísticos. Servicio Nacional de Turismo. Santiago de Chile. (2008); Normas y sistemas de calidad en turismo y su relación con las Ley de Turismo Sostenibilidad. La experiencia de las Américas. Documento publicado en el marco de consultoría realizada para la OMT, Madrid (2010); Destinos turísticos sustentables. propuesta para un sistema de distinción. Servicio Nacional de Turismo. Universidad Andrés Bello. Corporación de Fomento para la Producción. Santiago de Chile. 2014.

hrivas@unab.cl; rivas.humberto@gmail.com

Eduardo Salinas Chávez. Licenciado en Geografía y Doctor en Geografía (Universidad de La Habana, Cuba), Posdoctorado em la Universidad Federal de Grande Dourados, MS (2015-2016). Actualmente Profesor Titular de la Facultad de Geografía de la Universidad de La Habana. Profesor y tutor en varios programas de maestría y doctorado en América Latina (Brasil, Colombia y Argentina) y España. Publicó más de 100 artículos y 18 libros en Cuba y el extranjero. Miembro de consejos editoriales y evaluador de revistas científicas en América y Europa. Ha dirigido 6 tesis de doctorado y 29 de maestría, participando en más de 150 eventos científicos en Cuba y el extranjero, como organizador, conferencista o ponente. Se especializa en Geoecología, Ordenación del territorio y turismo.

esalinas@geo.uh.cu; esalinasc@yahoo.com

Eros Salinas Chávez. Licenciado en Geografía (Universidad de La Habana, Cuba 1972). Doctor en Ciencias Geográficas (Universidad Estatal de Kiev, Ucrania, 1986). Profesor titular de la Universidad de La Habana (desde

1988). Investigador titular del Instituto de Geografía Tropical del Ministerio de Ciencias, Tecnología y Medio Ambiente (desde 1990). Especialista en Geografía del Turismo; Planificación y comercialización de productos turísticos (ecoturismo, aventuras y turismo rural). Conferencista y participante en eventos científicos y ferias comerciales internacionales. Autor del libro *Geografía y Turismo. Aspectos territoriales del manejo y gestión del turismo* (2013). Co-autor de varios libros y de numerosos artículos sobre los temas del turismo y el ocio, ha publicado sus investigaciones. Trabajó ininterrumpidamente durante 38 años en el sector del turismo, en la hotelería y agencias de viajes. Se desempeña, en la actualidad, como profesor en la Facultad de Turismo de la Universidad de La Habana a tiempo completo.
esalinas@ftur.uh.cu

Tomás Cuevas Contreras. Doctor en Ciencias de la Administración (Universidad Nacional Autónoma de México). Profesor de tiempo completo adscrito al Departamento Ciencias Administrativas en el Instituto de Ciencias Sociales y Administración en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Líder Cuerpo Académico Consolidado UACJ-31 Estudios sobre Turismo y Tiempo Libre. Coordinador General de la Cátedra Patrimonial en Turismo Sergio Molina, Fundador de Seminario Internacional Permanente de Turismo, Administración y Finanzas. Cuenta con perfil PRODEP (Programa de Mejoramiento al Profesorado, México) con reconocimiento en el Sistema Nacional de Investigadores, (SNI período 2013-2016, Nivel 1) y Certificación Docente en Modelo Educativo y Educación a distancia, UACJ. Y significativa producción académica en libros, capítulos, artículos en México y el extranjero.
tcuevas@uacj.mx

Isabel Zizaldrá Hernández. Doctora en turismo, derecho y empresa por la Universitat de Girona (España), Maestra en Administración por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Licenciada en Turismo por el Instituto Politécnico Nacional (IPN). Adscrita al Departamento de Ciencias Administrativas. Maestra investigadora del Programa de Turismo en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Miembro activo del Cuerpo Académico de Turismo UACJ-CA31 Estudios sobre el turismo y el tiempo libre. Cuenta con un perfil PROMEP. Ha realizado conferencias magistrales y estancias de investigación en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad de Carabobo (Venezuela). Líneas de investigación: Gestión de la operación

turística y estudios del esparcimiento y la cultura turística.
izizaldr@uacj.mx

Laura Grisel Carrillo Sánchez. Doctoranda en Ciencias de la Administración en la Universidad Nacional Autónoma de México, Maestría en Finanzas (UNAM). Estudió la licenciatura en Ciencias de la Comunicación con especialización en Publicidad en la Universidad Nacional Autónoma de México. Licenciada en Mercadotecnia por la Universidad del Valle de México. Profesora de la Universidad del Valle de México y la Universidad Metropolitana de Monterrey. Especialista en desarrollo de contenidos y sinodal en Ceneval. Colabora con varios proyectos educativos y es docente de Programas a Distancia de la Universidad Metropolitana de Monterrey (UMM).
saselgri@gmail.com

Sergio Molina (1953/2016). Director fundador de la Cátedra Abierta Conceptos y acciones transformantes del desarrollo del turismo de la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. Fue asesor de diferentes Ministros de Turismo en México, fue Director de Planeación y Evaluación y Director de Análisis Prospectivo en la Secretaría de Turismo de ese país. Autor de diferentes textos de turismo, el primero, Turismo y ecología, publicado en 1981, en México. Premio Nacional de Educación Turística en 2012, conferencista de la Cátedra Patrimonial Sergio Molina, en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. También fue profesor de la asignatura Innovación Aplicada, en el Magister en Planeación de Destinos y Proyectos Sustentables de Turismo, en la Universidad Andrés Bello, en Santiago de Chile, y conferencista de la Organización Internacional de Turismo Social.

Diana María Guerra Chirinos. Gestora cultural e historiadora en Perú. Doctoranda en Gestión de la cultura y el patrimonio (Universidad de Barcelona). Máster en Gestión cultural, Diploma de Estudios Avanzados (DEA) y Diploma de posgrado en Cooperación cultural Iberoamericana (Universidad de Barcelona). Fue becaria DEBEQ de la Generalitat de Catalunya, Jefe de promoción cultural y académica de la Comisión de promoción del Perú (PromPerú) y Directora general de promoción y difusión cultural del Instituto Nacional de Cultura de ese país. Fue profesora y tutora del posgrado de Turismo cultural, del posgrado de Cooperación cultural internacional (Universidad de Barcelona) y del Curso de Experto en itinerarios culturales Cooperación al desarrollo

y desarrollo local (Universidad de Granada). Posee amplia experiencia como docente de gestión patrimonial y turismo cultural en programas de pregrado y posgrado de las principales universidades peruanas. Es Directora de la carrera de Administración en Turismo de la Universidad San Ignacio de Loyola (Lima, Perú).

dguerra@usil.edu.pe

Rossana Campodónico. Licenciada en Historia (FHCE-UdelaR, Uruguay). Especialización en Administración de la Educación (MEC, España y Universidad Veracruzana, México). Candidato a Magister en Desarrollo y Gestión del Turismo (Universidad Nacional de Quilmes, Argentina). Directora del Área de Estudios Turísticos de la FHCE y Responsable Académica del Departamento de Turismo, Historia y Comunicación (Centro Regional Litoral Norte, Universidad de la República, Uruguay). Profesora Adjunta de Teoría del Turismo en la Licenciatura en Turismo (FHCE, UdelaR). Principales líneas de investigación: historia del turismo y epistemología. Categorizada en el Sistema Nacional de Investigadores (ANII) Nivel I.

campodon@gmail.com; campodon@fhuce.edu.uy

Carlos Icaza. Licenciado en Turismo UNLa, Argentina. Docente en turismo (UNLa, UCES, UNDAV). Realizó estudios de posgrado en la Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Participa como investigador-tesista en el proyecto Turismo y territorio. Imágenes e imaginarios geográficos en la definición de lugares y atractivos turísticos de la Argentina, Grupo de Estudios en Turismo y Territorio (Instituto de Geografía, FILO- UBA) y del proyecto Políticas de gestión empresarial en el sector turístico argentino 1955-2005. Estudios de caso sobre la influencia de la cultura empresarial en la definición de estrategias corporativas-competitivas de empresas turísticas argentinas (UNLa). Sus temas de interés radican en el análisis de la política y planificación del desarrollo turístico.

carlosisidro.icaza@gmail.com.