



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



Universidad
Nacional
de Quilmes

Díaz, Roberto Diego

Relaciones entre el desarrollo sostenible y el turismo : aproximaciones desde la política pública de la Agencia Córdoba Turismo



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:

Díaz, R. D. (2021). *Relaciones entre el desarrollo sostenible y el turismo: aproximaciones desde la política pública de la Agencia Córdoba Turismo. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes* <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3875>

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

Relaciones entre el Desarrollo Sostenible y el Turismo: Aproximaciones desde la política pública de la Agencia Córdoba Turismo

TESIS DE MAESTRÍA

Roberto Diego Díaz

robertodiegodiaz@gmail.com

Resumen

Desde finales del siglo pasado el desarrollo sostenible se constituyó, gracias a varios organismos como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros en la órbita de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en una referencia ineludible sobre la que se diseñan e implementan políticas públicas de todo tipo.

En este marco, las políticas públicas destinadas al turismo han venido intentando ponerse al día con las ideas del desarrollo sostenible, lo cual se presenta simultáneamente a un fenómeno de acelerado crecimiento de la actividad turística en el mundo durante las últimas décadas (Organización Mundial del Turismo –OMT-, 2018).

En Argentina, tanto el crecimiento del turismo como del discurso del desarrollo sostenible no han sido fenómenos ajenos, ni aislados. Éstos han venido ocurriendo y relacionándose de diversas maneras según las características diferenciales de los contextos locales, así como de las relaciones entre diferentes niveles de gobierno. De esta forma, en esta investigación se propuso dilucidar las maneras en las que se han venido relacionando estos fenómenos: la apropiación y los usos de los postulados del desarrollo sostenible por parte del Estado (en este caso un Estado sub nacional) y el rol de organismos internacionales como la OMT en ese sentido.

Para avanzar en esta dirección se realizó un acercamiento a la política pública turística de la Provincia de Córdoba, Argentina, focalizado en el Plan Estratégico de Turismo Sustentable 2006 (PETS CBA 2006) con un enfoque basado principalmente en el nuevo institucionalismo, más específicamente, en su versión sociológica. Puntualmente, se propuso conocer con mayor profundidad sobre la incidencia de los lineamientos sobre el turismo sostenible propuestos por la OMT sobre la política pública turística de un Estado sub nacional, a través del método de estudio de caso.

Palabras clave: desarrollo sostenible, turismo, políticas públicas, isomorfismo,

influencia de organismos internacionales.

Abstract

Since the end of the last century, sustainable development was constituted, thanks to various organizations such as the World Bank, the Inter-American Development Bank (IDB) and others within the orbit of the United Nations (UN), in an inescapable reference on which public policies of all kinds are designed and implemented.

In this framework, public policies aimed at tourism have been trying to catch up with the ideas of sustainable development, which is simultaneously presented with a phenomenon of accelerated growth of tourism activity in the world during the last decades (World Tourism Organization –UNWTO-, 2018).

In Argentina, both the growth of tourism and the discourse of sustainable development have not been strange or isolated phenomena. These have been occurring and related in various ways according to the differential characteristics of local contexts, as well as the relationships between different levels of government.

Considering all the aspects mentioned above, in this research it was proposed to elucidate the ways in which these phenomena have been related: the appropriation and uses of the postulates of sustainable development by the State (in this case a sub-national State) and the role of international organizations such as the UNWTO in that sense.

To advance in this direction, an approach was made to the tourism public policy of the Province of Córdoba, Argentina, focused on the 2006 Strategic Plan for Sustainable Tourism (PETS CBA 2006) mainly considering the theoretical framework of new institutionalism, more specifically, its sociological version. Specifically, it was proposed to know in greater depth about the incidence of the guidelines on sustainable tourism proposed by the UNWTO on the tourism public policy of a sub-national State, through the case study method.

Key words: sustainable development, tourism, public policy, isomorphism, influence of international organizations.

Director: Mg. Juan Manuel Lozita.

Co-Directora: Mg. Cristina Iglesias.

Agradecimientos:

A todos los que me acompañaron en este proceso, mi infinita gratitud por estar allí y orientarme.

A mis amigos y colegas que me alentaron para seguir adelante.

A mi director, a quien le agradezco enormemente su paciencia y apoyo constantes en todo lo que implicó este trabajo.

A mi codirectora, por su calidez, su colaboración y orientación en los momentos oportunos.

A mi familia, especialmente a mis padres, Roberto y Nidia, a quienes les agradezco por todo lo que me dieron y me siguen dando en la vida.

A mi compañera y amor de la vida, Ana María Téllez Luque, sin quien seguramente no hubiera sido posible enfrentar este desafío y llegar a este punto. Gracias por tu apoyo y aliento.

.

ÍNDICE

Introducción.....	6
Desarrollo sostenible, turismo y políticas públicas: Construyendo el problema de investigación	6
Objetivos	11
Estado de la cuestión	12
Enfoque conceptual	16
Metodología	22
Capítulo 1	27
Documentos Básicos de la OMT	27
Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Mundial del Turismo	33
El Código Ético Mundial para el Turismo (CEMT) y los lineamientos del Turismo Sostenible	35
Campos Organizacionales y la OMT.....	42
Capítulo 2	45
La OMT, sus elementos-componentes y sus prioridades	45
Organismos Internacionales y sus instrumentos de actuación	47
Los instrumentos de la OMT de acuerdo a la clasificación de Jakobi ...	48
Capítulo 3	68
Caracterización del Plan Estratégico de Turismo Sustentable Córdoba 2006 (PETS CBA 2006).....	68
Causas de la decisión de elaborar el PETS CBA 2006.....	77
Enfoques de la planificación turística y el PETS CBA 2006	83

Resultados de la decisión del PETS CBA 2006	89
Capítulo 4	91
La OMT y el diseño de políticas globales	92
Los lineamientos que la OMT promueve a nivel global	96
Los instrumentos de actuación de la OMT y el PETS CBA 2006	98
Los lineamientos de la OMT y el PETS CBA 2006	102
El rol de la OMT en el PETS CBA 2006	107
Conclusiones	112
Bibliografía	119
Apéndices	133
Apéndice 1: Listado de documentos revisados.	133
Apéndice 2: Guías de pautas y elementos de apoyo para entrevistas....	134

Introducción

Desarrollo Sostenible, Turismo y Políticas públicas: Construyendo el Problema de Investigación.

El desarrollo sostenible es un concepto que ha venido impulsándose con fuerza desde finales de los años 80, principalmente por diversos organismos multilaterales como el Banco Mundial, la ONU, el BID, la OMT, entre otros. Según algunos documentos, dicha forma de desarrollo se constituiría como un intento para eliminar las contradicciones existentes entre crecimiento económico y la conservación de la naturaleza, presentándose como un proyecto con el cual se erradicaría la pobreza y se salvaguardaría el medioambiente (Gracia Rojas, 2015). Una de las primeras definiciones que surgieron y quizás la más difundida, lo entiende como aquel desarrollo que satisface “las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las propias”, teniendo esta definición su aparición en el Informe Brundtland de 1987, presentado por la Comisión Mundial Para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU.

Por su “alto grado de ambigüedad, ambivalencia y ambición conceptual” (Font & Subirats, 2000, p. 10) y consecuentemente su carácter polisémico (Rodríguez Sánchez, 2008), la idea de desarrollo sostenible ha despertado debates, polémicas y ha inspirado acciones en diferentes lugares del mundo. A su vez, no han sido pocas las definiciones, ni las formas en las que se ha venido incorporando en las políticas públicas, y en prácticas económicas y sociales, lo cual ha podido evidenciarse en la creación de instituciones, estrategias y políticas gubernamentales, fundamentalmente, para el cuidado del medio ambiente (Ocampo, 1999).

En 1992 se realiza, en Río de Janeiro, la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo, también denominada como Cumbre de la Tierra, la cual marcó, de alguna manera, el punto de partida para la legitimación, oficialización y difusión del discurso del desarrollo sostenible (Ramírez Treviño, Sánchez Núñez y García Camacho, 2003). A partir de entonces se empezó a considerar

al desarrollo sostenible como un “objetivo importante de política pública” (Da Costa, 2000, p.1) y como “referente obligado al que se han sumado la mayoría de las naciones y gobiernos” (Ramírez Treviño, Sánchez Núñez y García Camacho, 2003, p. 56), iniciando un proceso a escala global que ha supuesto la incorporación, en prácticamente todas las esferas de actividad de los gobiernos y del sector privado, de la idea de desarrollo sostenible.

Así mismo, cabe resaltar que en dicha conferencia comenzó a perfilarse la relación existente entre el desarrollo sostenible y el turismo. La Agenda 21, como documento resultante de esta reunión, establece al turismo como a una actividad con potencial para contribuir positivamente al desarrollo sostenible (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD-, 2008), y da cuenta de su importancia en relación a sus impactos y como alternativa a otras actividades económicas (Chaves Salas, 2005).

Más adelante, para 1995, ocurre otro hecho de relevancia a nivel global que da cuenta del movimiento de la actividad turística hacia los postulados del desarrollo sostenible, la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, realizada en Lanzarote, España. En ésta se hace un llamamiento para que todos los actores de la actividad turística en el mundo, incluyendo a los propios turistas, opten “por un turismo más responsable, enmarcado en el desarrollo sostenible” (Chaves Salas, 2005, p.12). Un poco después, en 1996, la OMT, el Consejo de la Tierra y el Consejo Mundial de Viajes y Turismo lanzaron un plan de acción denominado “La Agenda 21 en el mundo de los viajes y el turismo: Hacia un desarrollo ecológicamente sostenible”, que se basó en lo producido en la Cumbre de la Tierra de 1992 (OMT, 2002).

A partir de estos elementos se ha ido configurando una política global sobre el desarrollo sostenible en relación con la actividad turística cuyo impacto ha sido tal, que en la actualidad el desarrollo sostenible se encuentra presente, de alguna manera, en casi toda formulación de política o estrategia turística de cualquier ámbito (Silveira, 2005; Bertoni, 2008; Chaves Salas, 2015; Decasper, 2015; Rivas García & Magadán Díaz, 2015; Mazón & Moraleda, 2007), incluyendo los diferentes niveles estatales. En Argentina, una muestra de ello, lo constituye la ley nacional N° 25.997 del año 2005, la cual reconoce y declara al turismo de

interés nacional como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país, otorgando a la actividad un estatus prioritario dentro de las políticas de Estado. Sumado a esto, la misma ley presenta como uno de sus principios rectores al desarrollo sostenible, implicando que el turismo en nuestro país debe configurarse tomando en cuenta sus preceptos (art.3).

Adicionalmente, atendiendo a la ley y sus mandatos, también en el año 2005, el gobierno nacional de aquel entonces aprobó y lanzó el denominado Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable de la República Argentina (PFETS), cuyo primer horizonte de planificación fue el año 2016 y, que como indica su propio título, propuso el desarrollo de una actividad turística encuadrada en el desarrollo sostenible.

Considerando todo lo anterior, surgen entonces algunos aspectos de interés que fueron abordados a lo largo del proceso de elaboración de este estudio, los cuales tuvieron que ver con profundizar el conocimiento sobre las formas que ha cobrado la relación entre turismo y desarrollo sostenible en Argentina, a partir de la exploración de la apropiación y los usos de los postulados del desarrollo sostenible y su influencia en la puesta en marcha de políticas públicas que regulan la actividad turística. Este campo de interés se apoya alrededor de algunos interrogantes que hacen referencia a: ¿Cuáles son las diferentes razones que han incentivado la incorporación del concepto de desarrollo sostenible a las políticas públicas turísticas en la Argentina? ¿Qué características han tenido esos incentivos? ¿Cuáles han sido las formas en las que la idea de desarrollo sostenible se ha incorporado a las políticas públicas turísticas? ¿Cuáles son las estrategias que han predominado? ¿Qué rol han tenido organismos internacionales como la OMT en relación a las políticas públicas turísticas en nuestro país?

Teniendo en cuenta que el turismo es una de las principales actividades económicas en el mundo¹ con un alto impacto social, económico y ambiental, es indudable la importancia que tienen los agentes públicos, los actores implicados

^M En 2017, de acuerdo a la OMT (2018), el turismo ocupa la tercera posición como categoría exportadora a nivel mundial, aumentado sus ingresos en un 4,9 % respecto del año 2016, llegando a alcanzar los 1,34 billones de dólares estadounidenses (1.340.000 millones).

en la gestión de lo colectivo, y la política turística (Velasco González & Santos Lacueva, 2016) en su desarrollo. Estos elementos se constituyen entonces como espacios relevantes para analizar las relaciones entre turismo y desarrollo sostenible, por lo que esta investigación se centró en analizar una política pública turística focalizada, más específicamente el PETS CBA 2006, a la luz de los lineamientos que establece la OMT para el desarrollo turístico sostenible. Este plan fue propuesto en 2006, como parte de una visión estratégica para convertir al turismo en una política de Estado y como “aporte continuado al fortalecimiento del sector, de la Provincia y de la calidad de vida de la población en un marco de sustentabilidad del desarrollo” (PETS CBA 2006, 2006, p.5).

La selección del mencionado plan, se sustenta en gran medida en el hecho que han transcurrido más de 10 años de su presentación y que la Provincia de Córdoba es el segundo destino turístico en importancia del país, siendo una de las regiones pioneras en el desarrollo turístico argentino.

Al igual que los estudios sobre el desarrollo sostenible en general, aquellos que tienen una relación más marcada entre desarrollo sostenible y políticas públicas también se han enfocado principalmente en la dimensión medioambiental, dejando la dimensión económica en segundo lugar y por último la dimensión social (López I. & otros, 2018). Es posible decir entonces, que el desarrollo sostenible ha sido problematizado fundamentalmente desde una perspectiva medioambiental, detectando una vacancia de conocimiento mayor en el abordaje de la dimensión social en los estudios que buscan conocer la relación entre el desarrollo sostenible y las políticas públicas.

Adentrándonos en el campo del turismo, también ha sido posible detectar que la investigación turística ha girado fundamentalmente en torno a los componentes específicos de esta actividad como lo es el transporte, la hotelería, los atractivos turísticos, la oferta y la demanda (Wallingre, 2011). Desde esta perspectiva, en los modelos teóricos aplicados al turismo² se han documentado diversos inconvenientes en relación a la precisión y operatividad que los mismos expresan, así como en su capacidad de realizar previsiones (De Oliveira Santos,

² El estudio “Modelos Teóricos Aplicados al Turismo” del autor De Oliveira Santos (2007) analizó 11 modelos teóricos que buscan representar y sistematizar el fenómeno turístico. Para ello fueron divididos en dos grupos, los modelos de enfoque espacial y los modelos de enfoque sistémico.

2007). Esto tiene un especial impacto en aspectos como la identificación de actores y la influencia que ejercen unos sobre otros, lo cual resulta importante porque implica una cierta imposibilidad de verificar y analizar concretamente fenómenos como la influencia de las políticas globales en las domésticas, la elección de determinados instrumentos de gestión por sobre otros, y otras cuestiones típicamente abordadas por las ciencias políticas.

La ciencia política entonces es fundamental para la comprensión del turismo, puesto que provee conceptos y herramientas metodológicas que permiten profundizar su estudio (Schenkel, 2018). Al respecto, cabe anotar que diversos autores dan cuenta de que existen pocos estudios politológicos en relación al turismo, cuestión que se explica por la preponderancia de la perspectiva económica, la cual tiende a simplificar el fenómeno turístico como una actividad de consumo ligada al sector privado (Velasco González, 2011; Schenkel & Almeida García, 2018).

Esta situación llama la atención, dado el constante y exponencial crecimiento de la actividad turística desde mediados del siglo XX hasta la actualidad, fenómeno que despertó el interés de gobiernos nacionales y sub nacionales, así como de organismos internacionales (Schenkel & Almeida García, 2018). Además, ya hace un tiempo considerable que son conocidos los impactos tanto positivos como negativos que con fuerza genera la actividad turística en diferentes niveles y aspectos sociales, económicos y ambientales (OMT, 1999). De esta manera, se configura un escenario donde se resalta la importancia del rol del sector público y de los diferentes actores que participan de la gestión de lo colectivo y de la política turística (Velasco González & Santos-Lacueva, 2016). Sin embargo, todavía los estudios sobre política turística no han abordado aspectos relativos al poder, la elaboración de políticas públicas y mecanismos de participación (Velasco González, 2011).

De este modo, en el análisis de políticas públicas y particularmente de las políticas turísticas, los planes pueden ser considerados un elemento clave, dado que contienen las referencias básicas y las ideas que guiarán la acción pública en un período determinado (Velasco González, 2004).

Adicionalmente, en el ámbito del turismo, se ha subrayado la importancia de la planificación estratégica para el desarrollo del turismo (Toselli, 2015; Del Vas, 2016), lo que en el caso de la Argentina se ve expresado en el hecho de que la mayoría de sus provincias elaboraron planes estratégicos de turismo sostenible. Sobre este último punto, cabe destacar la frecuente adscripción de las políticas locales al paradigma de la sustentabilidad con un alcance y orientación diverso (Vera Rebollo & Baidal, 2004), que responde las diferentes interpretaciones sobre el turismo sostenible y las realidades de cada región.

De esta manera, considerando este escenario, se estimó pertinente realizar un estudio que se proponga esclarecer aspectos relativos a la elaboración y toma de decisión de las políticas públicas turísticas, y las influencias que ejercen las políticas globales en las políticas domésticas referidas al turismo. En este sentido, la presente investigación se centró en conocer sobre la incidencia de los lineamientos en materia de turismo sostenible de la Organización Mundial del Turismo en la política turística de un Estado sub nacional, como lo es la Provincia de Córdoba.

Objetivo General

Conocer sobre la incidencia de los lineamientos en materia de turismo sostenible de la OMT en la política pública turística de un Estado sub nacional, considerando para ello el diseño e implementación del Plan Estratégico de Turismo Sustentable de la Provincia de Córdoba 2006.

Objetivos Específicos

- 1) Describir aspectos fundamentales de la OMT como organismo internacional y conocer los lineamientos sobre el turismo sostenible que esta organización promueve.
- 2) Identificar y clasificar los instrumentos que la OMT utiliza para instalar sus visiones y valoraciones en materia de políticas públicas turísticas.
- 3) Indagar sobre el proceso de diseño e implementación del Plan Estratégico de Turismo Sustentable de la Provincia de Córdoba 2006.
- 4) Identificar la incidencia de la OMT en el diseño e implementación del Plan Estratégico de Turismo Sustentable de la Provincia de Córdoba 2006.

Estado de la cuestión

Para avanzar con los objetivos propuestos se exploraron estudios sobre el desarrollo, focalizando en particular en los estudios sobre el desarrollo sostenible, atendiendo una lectura crítica de los mismos. Así mismo, se han realizado aproximaciones a algunos estudios que permiten problematizar la relación entre turismo y políticas públicas desde distintos campos, incluyendo la ciencia política.

Los estudios sobre el desarrollo han sido fecundos en lo que respecta a su producción en nuestro continente y han dejado huella en el desenvolvimiento de las ciencias sociales. De acuerdo a Svampa (2008) el desarrollo “ha sido una temática recurrente y fundadora del pensamiento social latinoamericano” (p. 1) y desde la creación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) hasta el presente varios intelectuales como “Raúl Prebisch o Celso Furtado realizaron valiosas contribuciones acerca del carácter estructural del subdesarrollo latinoamericano...” (Svampa, 2008, p. 2).

Considerando lo que a esta altura implica una considerable cantidad de décadas desde los comienzos de los estudios sobre el desarrollo, Arturo Escobar (2005) expresa que “la conceptualización del desarrollo en las ciencias sociales ha visto tres momentos principales correspondientes a tres orientaciones teóricas contrastantes” (p.1) A saber:

La teoría de la modernización en las décadas de los 50 y 60, con sus teorías aliadas de crecimiento y desarrollo; la teoría de la dependencia y perspectivas relacionadas en los años 60 y 70; y aproximaciones críticas al desarrollo como discurso cultural en la segunda mitad de la década de los ochenta y los años noventa (Escobar, 2005, p.1).

Es de recalcar que tanto Escobar como Svampa estudian no sólo sobre el desarrollo, sino también sobre el desarrollo sostenible. Posicionándose ambos, en una postura crítica hacia ambos conceptos.

Los estudios específicos sobre el desarrollo sostenible son más recientes y han abarcado un espectro muy amplio, quizás por la propia ambigüedad del concepto, que va desde una focalización muy específica en la dimensión ambiental de la sostenibilidad, hasta la elaboración de indicadores de

sostenibilidad que buscan incorporar las dimensiones económica, social, ambiental e institucional del desarrollo (Rayen Quiroga, 2001). Estudios sobre desarrollo sostenible y políticas públicas también han formado parte de ese espectro, generando también posturas más afines, las cuales aspiran a generar propuestas para una incorporación más efectiva del desarrollo sostenible en las políticas públicas, en la que se destaca por ejemplo la necesidad de “contar con la colaboración de todos los agentes socioeconómicos implicados” (Ribeiro & Guzmán, 2009, p. 363). Otras posturas más críticas se ven representadas en “La invención del Tercer Mundo. Construcción y Deconstrucción del Desarrollo” de Arturo Escobar (2007) donde se hace hincapié específicamente en la aparición del desarrollo sostenible como concepto actualizado para sortear una crisis del desarrollo.

En lo que refiere a la relación entre desarrollo sostenible y políticas públicas también se destaca la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, cuyos objetivos son propuestos como “orientaciones y metas claras para su adopción por todos los países en conformidad con sus propias prioridades y los desafíos ambientales del mundo en general” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD-, 2018). A partir de la generación de esta agenda en el año 2015, que constituye la más actual de las propuestas de la ONU sobre desarrollo sostenible, surgieron estudios críticos que no sólo problematizan su proceso de construcción, sino que también hacen una profundización de esta agenda como reflejo de la distribución del poder internacional (Martínez Osés & Martínez Martínez, 2016).

Tal como fuera mencionado en la definición del problema de investigación, los estudios que relacionan el desarrollo sostenible y las políticas públicas han centrado su atención en aspectos relacionados con lo medioambiental (López, Arriaga & Pardo, 2018).

En la región latinoamericana y en lo que refiere la producción académica relacionada con el turismo, puede tomarse en cuenta el estudio de Osorio García (2016) en el que se profundizó sobre las investigaciones presentadas en “Estudios y Perspectivas en Turismo”, una de las publicaciones sobre turismo líderes en Latinoamérica con marcada influencia en España (Osorio García,

2016). En la mencionada investigación, se expresa que las temáticas basadas en el eje legislación y políticas públicas tienen un porcentaje del 4% del total, número que se corresponde con la producción temática en revistas internacionales, lo que se contrapone al eje espacio, planificación, sustentabilidad y desarrollo local que cuenta con el 29 % para la revista en cuestión y el 11% para las revistas internacionales (Osorio García, 2016). Cabe aclarar que, en el caso del último eje mencionado, el interés temático estuvo centrado en la “sustentabilidad y la importancia del ecoturismo” (Osorio García, 2016, p. 547).

En nuestro país, más allá de la escasez general a nivel internacional de análisis politológicos en torno al turismo (Schenkel y Almeida García, 2015), pueden destacarse algunas aproximaciones como la de Toselli (2015) en su trabajo sobre los planes turísticos provinciales en la Argentina, la de Cruz, Corbo, Roldán, Cacciutto & Barbini (2014) en su análisis sobre una política pública turística a nivel provincial y a Schenkel quién investigó sobre la política turística y el turismo social (2017) y sobre la política turística argentina como alternativa económica en el período 1976-2014, desde el enfoque del análisis de políticas públicas (2015). En conjunto con Almeida García, Schenkel también trabajó sobre la intervención estatal y la política turística en Argentina (2015), estudio en el que se propone un análisis político que trasciende a los clásicos enfoques económicos, dando lugar a “conflictos e intereses que toda política pública encierra” (Schenkel & Almeida García, 2015, p. 215).

Otras publicaciones que también se aproximaron a temas referidos al turismo, la sostenibilidad y las políticas públicas son el libro de Fabián Román (2008) “Turismo y sostenibilidad: Una relación compleja” donde, entre otros desarrollos, se expone un enfoque crítico sobre el desarrollo sostenible y se expresa una mirada que minimiza la importancia de diferenciar entre sostenibilidad y sustentabilidad, pero realizando propuestas para superar problemas de tipo conceptual para llevar a la práctica a la sostenibilidad (Román, 2008). El libro de Octavio Getino (2009) “Entre el ocio y el neg-ocio” en el que se expone una mirada sobre la actividad turística en Latinoamérica y el Mercosur buscando ofrecer una propuesta en la que se priorice la generación de políticas integrales. Y las compilaciones de Alejandro Villar y Noemí Walingre, “Desarrollo y gestión

de destinos turísticos. Políticas y estrategias” del año 2009 y “Gestión de municipios turísticos. Instrumentos básicos de acción” del 2014, las cuales ofrecen importantes aportes para la conceptualización e implementación de políticas públicas turísticas.

Puntalmente sobre la Provincia de Córdoba y el análisis sobre su desarrollo turístico, cabe destacar el trabajo de Molina, Perona y Pussetto (2013), donde se analizan los determinantes económicos del turismo a nivel provincial, el estudio de Perona, Molina, Allende García, Pussetto y Freitas (2013) donde se comparan los impactos económicos y sociales del turismo en la Provincia de Córdoba con los de la Provincia de La Rioja; y el estudio de Perona y Molina (2016), donde se concluye que la actividad turística en la Provincia de Córdoba todavía se encuentra muy alejada del ideal del turismo sustentable, ya que todavía se encuentra caracterizada por un “patrón de desarrollo extractivo” (Perona & Molina, p. 346).

En lo que refiere a trabajos que buscaron profundizar en la influencia de los organismos internacionales sobre las políticas turísticas de los Estados tanto nacionales como sub nacionales, se puede mencionar el trabajo de Guerra Pizarro (2014) en el que examina aspectos relacionados a cómo la diplomacia debe relacionarse con organismos como la OMT para mejorar el posicionamiento turístico de Ecuador. Carrillo Hidalgo y Pulido Hernández (2012) analizaron el accionar de los organismos financieros internacionales en el financiamiento del turismo y entre sus hallazgos se destaca que en general los proyectos financiados en diferentes países no terminan satisfaciendo las expectativas generadas, y que las características de la financiación no son las adecuadas para asegurar una incidencia positiva en los territorios y comunidades.

Sobre la influencia de los organismos internacionales en políticas públicas de la República Argentina, Loray (2018) trabajó sobre la relación entre un organismo internacional como el BID y las políticas de ciencia tecnología e innovación, indagando entre otros aspectos, cómo incide este organismo en la definición del tipo de políticas mencionado y en base a qué concepciones lo hace.

Enfoque conceptual

En base a las búsquedas bibliográficas realizadas para este estudio se concluyó que el aporte conceptual del institucionalismo sociológico posee una significación relevante para el abordaje del problema de investigación.

En este sentido, la mencionada corriente del nuevo institucionalismo interpreta que las políticas mundiales o globales tienen como necesario basamento procesos y modelos culturales mundiales compartidos y que tanto instituciones como Estados tienden al fenómeno denominado como isomorfismo (Meyer, Boli, Thomas & Ramirez, 1997; Powell & Di Maggio, 1999), lo cual implica que propenden a volverse similares.

En este sentido, de acuerdo a Di Maggio & Powell (1999), la teoría del isomorfismo va más allá de los estados psicológicos de los actores, implicando también a los “determinantes estructurales del rango de elecciones que los actores perciben como racionales o prudentes” (p. 108), sumado a lo cual debe tenerse en cuenta que las organizaciones compiten “no sólo por recursos y clientes, sino también por poder político y legitimidad institucional, por una buena condición social y económica” (p. 109).

De esta manera, Di Maggio & Di Powell (1999) consideran, siguiendo a Meyer (1983) y Fennell (1980) que existen dos tipos de isomorfismo, el institucional y el competitivo, siendo el concepto de isomorfismo institucional una herramienta útil para “atender la política y la ceremonia que subyacen en gran parte de la vida organizacional moderna” (Di Maggio & Powell, p.109).

Al respecto, estos autores identifican tres mecanismos a través de los cuales tiene lugar el cambio institucional isomorfo, siendo esta tipología analítica y aunque estos tipos se combinan en contextos empíricos también “tienden a derivar de condiciones distintas y pueden conducir a resultados diferentes (Di Maggio & Powell, p. 109). Estos mecanismos son el isomorfismo coercitivo, el mimético y el normativo.

En lo que refiere al isomorfismo coercitivo, “resulta de presiones tanto formales como informales que sobre unas organizaciones ejercen otras de las que

dependen y que ejercen también las expectativas culturales en la sociedad dentro de la cual funcionan esas organizaciones” (Di Maggio & Powell, p. 110). Este tipo de isomorfismo tiene ocurrencia en base a influencias políticas y al problema de la legitimidad, y se produce a partir de imposiciones directas y manifiestas de unas organizaciones a otras, así como de otras maneras más sutiles y no tan explícitas (Di Maggio & Powell, 1999).

En lo que refiere al isomorfismo mimético, de acuerdo a lo que afirman Di Maggio & Powell (1999), este se deriva de la incertidumbre, interpretada como una fuerza potente que puede dar pie a la imitación, a lo cual agregan parafraseando a Cyert y March (1963), que “las ventajas de la conducta mimética son considerables; cuando una organización enfrenta un problema de causas ambiguas o soluciones poco claras, la búsqueda en otras organizaciones puede dar una solución viable con pocos gastos” (p. 111). Siguiendo a Di Maggio & Powell (1999), “las organizaciones tienden a modelarse a sí mismas siguiendo organizaciones similares en su campo, las cuales les parecen más legítimas o exitosas” (p.113).

Sobre el isomorfismo normativo, tercera fuente del cambio organizacional isomorfo de acuerdo a Di Maggio & Powell (1999), se deriva principalmente de la profesionalización. Al respecto estos autores afirman que “las profesiones están sujetas a las mismas presiones coercitivas y miméticas que las organizaciones” (Di Maggio & Powell, 1999, p. 114), existiendo dos aspectos de la profesionalización que se constituyen como fuentes de isomorfismo, el primero es que “la educación formal y la legitimidad tienen una base cognoscitiva producida por especialistas universitarios” (p.114) y el segundo lo conforman las redes profesionales que trascienden los límites de la propia organización, siendo un canal que permite la rápida difusión de nuevos modelos (Di Maggio & Powell, 1999).

En el caso de los Estados, las cuestiones referidas a la legitimación juegan un rol crucial para el fenómeno del isomorfismo, por cuanto se considera que un Estado es más legítimo cuando adquiere características de otros Estados considerados más poderosos o referentes (Meyer & otros, 1997; Di Maggio & Powell, 1999). En acuerdo con Shouten & Bitzer (2015), desde un punto de vista

organizacional, legitimidad “es un concepto relacional y relativo que toma forma en procesos sociales” (p.176) y se define como “la percepción generalizada o suposición que las acciones de una entidad son deseables, apropiadas o adecuadas dentro de algunos sistemas construidos socialmente de normas, valores, creencias y definiciones” (Shucman en Shouten & Bitzer, p.176).

De esta manera, los intereses de los Estados se definen en un marco internacional que contiene normas y entendimientos sobre lo que puede ser bueno y apropiado (Finnemore, 1996) y en los que la variabilidad del cambio institucional es limitada por mecanismos coercitivos, así como también por presiones o influencias menos evidentes (Di Maggio & Powell, 1999). El concepto de campo organizacional, es decir “aquellas organizaciones que, en conjunto, constituyen un área reconocida de la vida institucional: los proveedores principales, los consumidores de recursos y productos, las agencias reguladoras y otras organizaciones que dan servicios o productos similares”, según lo entienden Di Maggio & Powell (1999, p. 106), es útil para la comprensión de esta dinámica relacional de los agentes organizacionales, siendo estos últimos “instituciones, empresas, organizaciones que se desenvuelven en un campo organizacional y ponen en juego un capital específico para competir y posicionarse en el mismo” (López Posada, 2009). Sobre el comportamiento de las organizaciones en un campo estructurado, Di Maggio & Powell (1999) retoman a Shelling (1978) afirmando que “las organizaciones en un campo estructurado responden a un ambiente que consiste en otras organizaciones que responden a su ambiente, el cual consiste en organizaciones que responden a un ambiente de respuestas de organizaciones” (p.107).

Basándose estos preceptos, Jakobi (2009) presenta un marco de referencia teórico para el análisis de las políticas públicas globales enfocándose en la generación y difusión de las mismas. En este marco, las organizaciones internacionales se constituyen en actores fundamentales porque poseen la capacidad de enlazar a los demás actores, al tiempo que proveen de los foros en los que la sociedad mundial puede encontrarse y discutir la política pública global. Además, estas organizaciones tienen diversas herramientas que se utilizan para difundir objetivos políticos identificados a través de todo el mundo. De esta forma, las organizaciones internacionales “canalizan y direccionan la

actividad política, siendo su posición central en lo que respecta al señalamiento de un número creciente de asuntos políticos con implicancias globales” (Jakobi, 2009, p. 4).

Siguiendo a Jakobi (2009), en términos básicos, las organizaciones internacionales generan distintos tipos de productos o resultados de políticas. Y, dependiendo del tipo de específico de organización internacional que se trate, se tendrán a mano diferentes medios para influir en la elaboración de políticas nacionales. Para Jakobi, es evidente que las organizaciones internacionales “pueden hacer que los Estados se muevan en una dirección sugerida de alguna manera” (Jakobi, 2009, p.11), así como es evidente que la cotidianeidad del trabajo de estas organizaciones difiere según el campo de políticas *-policy fields-* y que este trabajo es influenciado por el “estatus y los privilegios que tiene” (Jakobi, 2009, p.11) la organización internacional en cuestión.

Jakobi (2009), propone 5 categorías para la clasificación de las herramientas de los organismos internacionales, y afirma que estos instrumentos tienen “impacto en la relación entre el Estado y una organización internacional, y en ese sentido, representan instrumentos de gobernanza” (p. 4). Las categorías de instrumentos de Jakobi (2009) son, entonces, difusión discursiva, establecimiento de estándares, medios de financiamiento, funciones coordinativas y asistencia técnica.

En lo que refiere a los instrumentos de difusión discursiva, de acuerdo a Jakobi (2009), apuntan a establecer ideas en las agendas de los Estados y tienen un cierto parecido a algunos instrumentos de los Estados por los cuales éstos guían las elecciones de sus ciudadanos, “pero también incluyen reglas o suposiciones bastante implícitas sobre cómo deben abordarse los problemas políticos” (Jakobi, 2009, p.5). A su vez, Jakobi (2009), señala que son instrumentos de gran importancia para los organismos internacionales, porque suelen preceder a otros instrumentos.

El establecimiento de estándares comprende una variada gama de instrumentos que constituyen una estrategia muy conocida “aún cuando es generalmente reducida solo a estándares vinculantes” (Jakobi, 2009, p.5). De acuerdo a Jakobi (2009) el establecimiento de estándares es muy similar a la capacidad de los

Estados-Nación para regular, aunque la ejecución puede darse de manera distinta. Entre este tipo de instrumentos se incluye a las convenciones, que representan un ejemplo clásico, pero también a otros medios más informales como la evaluación comparativa –*Benchmarking*–, así como otros que explícitamente expresan objetivos y reglas que los países deberían seguir y que no necesariamente son vinculantes (Jakobi, 2009).

Los instrumentos que se constituyen como medios de financiamiento implican “un pago de la organización a un país por establecer programas o instituciones relacionadas a un objetivo político internacional” (Jakobi, 2009, p. 5). Aquí entran en juego con mayor claridad los incentivos, que son puestos como guía hacia un comportamiento específico, funcionando de esta manera el financiamiento de proyectos de parte de organismos como el Banco Mundial, por ejemplo (Jakobi, 2009).

Los instrumentos que tienen principalmente, según Jakobi (2009), funciones coordinativas, son básicamente de vigilancia, así como de monitoreo formal e informal. Las funciones coordinativas internacionales evalúan el progreso de los países hacia un objetivo de política común, e incluyen desde el monitoreo y sanción hasta medios más suaves (Jakobi, 2009).

La última categoría, la de asistencia técnica, incluye los instrumentos que cuya puesta en funcionamiento procura “apoyar o mejorar las capacidades de un Estado en su objetivo de avanzar hacia una política esbozada internacionalmente...” (Jakobi, 2009, p. 6). Las organizaciones internacionales aplican este tipo de instrumentos en países en vía de desarrollo que usualmente carecen de experiencia o capacidad administrativa para implementar políticas internacionales (Jakobi, 2009).

También cabe destacar, de acuerdo a Jakobi (2009), el papel que ocupan las ideas, ya que las mismas permanecen centrales, más allá del tipo de instrumentos y los países donde se aplican. En este sentido, las ideas aportan “los principios que guían hacia donde una actividad se orienta y son una precondition para implementar cualquier seguimiento” (Jakobi, 2009, p.14). Así, y siguiendo a la misma autora, una vez que las ideas centrales toman forma en diferentes foros globales con sus respectivas declaraciones, viene a

continuación la aplicación de variados instrumentos que buscan contribuir a la promoción de esas mismas ideas, lo cual incluye asistencia técnica, recomendaciones de política, financiamiento de proyectos, etc.

En lo que respecta al modo de operación de los instrumentos de los organismos internacionales, Jakobi (2009) explica que es muy posible que en una mayoría de casos, lo fundamental para alcanzar el cambio de políticas sea la interacción de variados instrumentos. En este sentido, cabe aclarar que el cambio de políticas es interpretado como una de las maneras en las que puede manifestarse el cambio organizacional (Di Maggio & Powell, 1999; Jakobi, 2009).

En relación a las conceptualizaciones que giran alrededor del concepto de desarrollo, los estudios que sobre éste se realizaron aportaron una lectura crítica sobre algunos conceptos, incluyendo el desarrollo sostenible y el turismo sostenible. En este sentido, se considera importante señalar que existe una disputa respecto a la interpretación del concepto de desarrollo sostenible y que su problematización ha dado lugar a la emergencia de diferentes discursos, los cuales “no son necesariamente descripciones objetivas de la realidad –como en general se pretende- sino reflejo de la lucha por definir la realidad en ciertas formas y no en otras” (Escobar, 1995, p. 8). En lo que respecta al turismo sostenible, tal como ocurre con el desarrollo sostenible, ha sido señalado por su ambigüedad y además porque el equilibrio social, económico y ambiental que propone es a veces, sino en todas las ocasiones, sólo discursivo (Rodríguez Sánchez, 2017). Lo anterior no contradice lo que expresa Melgosa Arcos (2006) sobre que el término turismo sostenible “no debe entenderse como un concepto aislado, sino integrado en un concepto mucho más amplio, que es el desarrollo sostenible” (p.3), y que junto con lo expresado anteriormente es parte del enfoque de este trabajo.

Adicionalmente, se adoptó la perspectiva que comprende a las políticas públicas como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que incita la atención, interés o movilización de diferentes actores de la sociedad civil” (Oszlak y O’Donell, 1981, p.112). De esta manera, se ubica a las políticas públicas como producciones sociales y políticas, que se expresan en un campo de fuerzas,

generando acciones, pero también omisiones. Además, se contempla, siguiendo a Aguilar Villanueva (1993), que la implementación es aquél espacio intermedio del actuar, “ese conjunto de acciones que transformó las intenciones en resultados observables” (p. 44), adoptando entonces la postura de la implementación de las políticas es parte del *policy making* (Aguilar Villanueva, 1993).

En esta misma dirección, se encuentran postulados de Hall (2010) quien propone que la política pública del turismo puede ser comprendida como lo que el gobierno hace o no hace en relación al turismo.

Metodología

Para conocer más sobre la incidencia de los lineamientos de turismo sostenible de la OMT en una política pública turística como el PETS CBA 2006, se adoptó el enfoque cualitativo, por cuanto este tipo de investigación resulta especialmente útil para fenómenos de interés que por su naturaleza son muy difíciles de medir o bien no se han medido con anterioridad (Hernández Sampieri, Fernández-Collado & Lucio, 2006). En este sentido, los objetivos de esta investigación apuntan a aportar un mayor entendimiento en la relación que existe entre determinados actores en un ámbito particular, a través de un enfoque conceptual que parte de la premisa de que existen procesos y modelos culturales mundiales compartidos y que ello tiene consecuencias en la elaboración de políticas públicas por parte de instituciones de diferente nivel (Jakobi, 2009). Así, se interpreta que en lo que respecta a las políticas públicas, su proceso implica decisiones e interacciones influenciadas no sólo por individuos o grupos, sino también por instituciones (Subirats, 1994).

Estos objetivos y el enfoque conceptual, sumado a que los antecedentes de investigación en turismo giran en torno a una perspectiva economicista con proporcionalmente pocos ejemplos que tengan relación con las políticas públicas, determinaron que el presente estudio sea de nivel exploratorio. En relación a esto, se pretende que la presente investigación resulte en un aporte concreto para el avance en la profundización del conocimiento de los fenómenos en cuestión (Cauas, 2006).

Lo anterior, sumado a que el PETS CBA 2006 constituye una política pública concreta focalizada temporal y espacialmente, contribuyó al establecimiento del método de estudio de caso como el más apropiado para la presente investigación, por cuanto este permite, dado el planteamiento del problema, mayor riqueza en el entendimiento de fenómenos complejos (George & Benett, 2004).

Además, estos mismos autores señalan que los investigadores que utilizan los estudios de caso como método tienen mayor interés en encontrar cuáles son las condiciones bajo las cuáles un resultado específico tiene lugar, así como los mecanismos que lo permiten, más que descubrir la frecuencia en la que esas condiciones y sus resultados surgen (George & Benett, 2004), aspecto que se relaciona con los propósitos de esta investigación.

Otro autor, Xavier Coller (2000), señala que el estudio de caso “puede ser utilizado como una herramienta de exploración, pero también de comprobación y construcción de teorías” (p. 21) y que la mayoría de las veces, la aproximación a los actores a través de este método es tal que se puede lograr la comprensión e interpretación de sus acciones con cierto éxito.

De esta forma, el abordaje metodológico comprendió fundamentalmente la utilización de dos técnicas de recolección de información: El análisis documental y la entrevista semiestructurada.

El análisis de la producción documental de los organismos internacionales encargados de la elaboración y difusión de la política global del desarrollo sostenible y del turismo sostenible resultó de especial valor, dado que estas producciones expresan la voz oficial de estos organismos y se constituyen como un medio para interpretar sus conceptualizaciones, así como a sus instrumentos de actuación.

A su vez, también se hizo uso de la entrevista, por cuanto se consideró que la misma iba a permitir recuperar las experiencias en la construcción e implementación de las políticas públicas por parte de los sujetos, así como también poner en valor los sentidos que para los actores tiene el desarrollo

sostenible, su relación con las políticas turísticas y el rol de organizaciones internacionales como la OMT.

La realización de entrevistas semiestructuradas implicó una previa elaboración de pautas o guion temático (Meneses & Rodríguez, 2011), el cual se diseñó buscando hacer las exploraciones necesarias para dar respuesta a los objetivos específicos. Para ello, primeramente, se elaboró una guía de pautas general, la cual se fue ligeramente adaptando de acuerdo al perfil del entrevistado.

Dadas las características de este tipo de entrevistas, las preguntas que se realizaron fueron abiertas, buscando el que el entrevistado pueda tener lugar suficiente para expresarse, lo que permitió en algunos casos la profundización de algunos aspectos, así como desviaciones del guion original justificadas por el interés de explorar más sobre lo que entrevistado iba expresando. De esta manera, las entrevistas si bien guionadas, permitieron un intercambio natural y ameno con los entrevistados, los cuales se mostraron amables y atentos en todos los casos.

Sobre el guion, se procuró que el mismo tuviera un equilibrio entre aspectos técnicos y lenguaje coloquial para que el mismo resulte accesible y entendible a todos los entrevistados.

En lo que respecta a las condiciones previas a las entrevistas, se estimó que, dadas las características de los temas en estudio, la selección de las personas a entrevistar iba a ir más allá de las personas que fueron parte del equipo de elaboración del PETS CBA 2006. De esta manera, del universo de potenciales entrevistados se buscó elaborar una muestra intencional no probabilística de los mismos que incluyera a cada una de las partes o sub equipos en los que el equipo del plan estuvo organizado tomando en cuenta también el origen institucional de cada integrante; a este grupo se estimó necesario sumar información de parte de actores que hayan participado del plan pero en carácter de representantes de municipios o del sector privado, así como de informantes de relevancia sobre los temas en estudio, que pudieran brindar datos desde el punto de vista del gobierno nacional y de la OMT.

Una vez determinado lo anterior, se procedió a realizar los contactos tanto de manera directa como a través de interpuestas personas, las cuales podían llegar a tener información de contacto sobre las personas que se buscaba entrevistar. En algunos casos se enviaron correos electrónicos y en otros se realizaron contactos telefónicos. De esta manera, se logró la realización de 11 entrevistas individuales en un período que comprendió desde agosto de 2019 a abril de 2020, momento en el cual se estimó que existían indicios claros de saturación, con lo que se consideró como suficiente el número de entrevistas.

Se estimó que en el contacto para solicitar las entrevistas iba a ser necesario explicar con claridad los alcances del estudio, por lo que de acuerdo a lo que cada entrevistado solicitó se le brindó información general pero suficientemente completa sobre los temas a tratar, así como la disposición a realizar la entrevista en los momentos y lugares que resulten convenientes para los entrevistados.

De esta manera, en el período previo a marzo de 2020, las entrevistas se realizaron de manera personal en lugares seleccionados por los entrevistados, mientras que una vez comenzado el aislamiento social obligatorio por la pandemia de corona virus, las entrevistas se realizaron de manera virtual a través de video llamadas con la aplicación *WhatsApp*.

Cada una de las entrevistas fue registrada con un grabador de sonido de alta fidelidad para lo cual se solicitó permiso a cada entrevistado, así como se tuvo a mano material necesario para tomar notas escritas. Asimismo, se elaboraron tarjetas con diferentes elementos, las cuales estuvieron destinadas principalmente a explicar la naturaleza y el alcance de algunas preguntas. En las entrevistas por video llamada, estas tarjetas se digitalizaron y se enviaron al entrevistado vía chat al momento de la realización de las preguntas correspondientes. Así, siguiendo a Valles (2007), se procedió tomando en cuenta criterios de accesibilidad y heterogeneidad con el propósito de lograr una muestra donde los entrevistados puedan contribuir desde experiencias y puntos de vista variados.

A continuación, se describen los perfiles de las personas entrevistadas:

Tabla 1
Lista de personas entrevistadas.

Número	Rol en el PETS 2006.	Institución y/o cargo al momento de la elaboración del PETS.
1	Asesor para el Plan.	Agencia Córdoba Turismo.
2	Miembro del Equipo Técnico para la formulación del plan.	Escuela Superior de Turismo y Hotelería "Marcelo Montes Pacheco".
3	Miembro del Equipo Técnico para la formulación del plan.	Agencia Córdoba Turismo.
4	Miembro del Equipo Técnico para la formulación del Plan.	Escuela Superior de Turismo y Hotelería "Marcelo Montes Pacheco".
5	Equipo Técnico de Coordinación de Talleres.	Escuela Superior de Turismo y Hotelería "Marcelo Montes Pacheco".
6	Equipo Técnico de Coordinación de Talleres.	Escuela Superior de Turismo y Hotelería "Marcelo Montes Pacheco".
7	Participante.	Representante del Sector Privado en la Ciudad de Córdoba.
8	Participante.	Municipio, Secretario de Turismo.
9	Participante.	Municipio, Director de Turismo.
10	-----	Gobierno Nacional, Coordinador General del PFETS.
11	-----	OMT, Asesor del Secretario Ejecutivo.

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo 1

Para poder describir y caracterizar a la OMT, se realizó una revisión de documentos relacionados con esta organización, así como con las Naciones Unidas³. A partir de ello, se eligió profundizar el análisis sobre aquellos documentos considerados por la OMT como fundamentales para su funcionamiento, ya sea porque expresan cuestiones importantes en relación a su estructura o misión, porque establecen relaciones con otros actores preponderantes como aquellos que forman parte de la actividad turística o bien las Naciones Unidas y el PNUD; o porque manifiestan los lineamientos principales sobre el turismo sostenible.

Documentos Básicos de la OMT

Para caracterizar los principales aspectos de la OMT se consideró oportuno tomar como base los documentos fundacionales de esta organización, los cuáles son denominados y conocidos en el sector turístico como “Documentos Básicos”.

La misma Organización del Mundial del Turismo ha ido, a través de los años, recopilando los documentos que la organización considera fundamentales y fundacionales, los cuales fueron compilados en varias ediciones, siendo la más actual la quinta, de febrero del año 2016. Entre estos documentos se encuentran, los “Estatutos de la Organización Mundial del Turismo” que esencialmente son el documento fundacional en el que se expresan las principales características de la organización, así como la composición de su estructura y alcances. Estos estatutos entraron en vigor en el año 1975, momento en el cual la OMT se integró definitivamente al sistema de las Naciones Unidas.

Los Estatutos de la Organización Mundial del Turismo en su artículo 1, definen el carácter de esta organización como intergubernamental. En el artículo 3 se manifiesta su objetivo fundamental el cual es el siguiente:

La promoción y desarrollo del turismo con vistas a contribuir al desarrollo económico, la comprensión internacional, la paz, la prosperidad y el respeto universal, la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos,

³ La lista completa de documentos revisados se encuentra en el apéndice 1 de este trabajo.

sin distinción de raza, sexo, lengua o religión. La Organización tomará las medidas adecuadas para conseguir ese objetivo. (Estatutos de la OMT, art. 3).

En relación a este objetivo fundamental también se establece que la OMT “prestará particular atención a los intereses de los países en vías de desarrollo en el campo del turismo” (Art.3 Inc. 2). Y, en lo que respecta a la definición de su papel central en el turismo, se establece que la OMT “establecerá y mantendrá una colaboración efectiva con los órganos adecuados de las Naciones Unidas y sus organismos especializados” (Art. 3, Inc.3) al tiempo que se indica que la organización deberá buscar “una relación de cooperación y de participación en las actividades del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo” (Art. 3, Inc.3), dejando en claro el carácter de la OMT de organismo participante y encargado de la ejecución del programa mencionado.

En este punto cabe entonces dar cuenta de varias cuestiones. La primera es que el objetivo fundamental no ha sido actualizado en los Estatutos de la OMT para poder estar más en sintonía con una concepción más actual del turismo sostenible. Este objetivo fundamental que figura en los estatutos hace referencia a la contribución al desarrollo económico, y si bien menciona otros aspectos que se aproximan al concepto de turismo sostenible, claramente la visión que se propone desde este último es distinta, más abarcadora y propuesta años después en función a la propia evolución del concepto de desarrollo sostenible (Vera Rebollo y Baidal, 2004; Melgosa Arcos, 2006; Serrano Barquín, 2008; Mendieta Vega, 2018). La segunda cuestión es que en concordancia con el PNUD, los esfuerzos de la organización están dirigidos especialmente a los denominados países en desarrollo. Y una tercera cuestión, que explica la segunda, es que la organización debe trabajar en el marco que los lineamientos del PNUD determinan, dado su carácter de organismo participante y encargado de la ejecución de este programa (Art.3 Inc.3), lo cual implica una relación de dependencia con respecto al PNUD. A lo mencionado, se agrega que en los Estatutos de la OMT, se establece que la definición del papel central de la organización en el turismo está sujeta a la relación de colaboración con los órganos adecuados y organismos especializados de las Naciones Unidas y con el PNUD (Art. 3 Inc.3). Esto significa que es en el marco de una relación que puede describirse como de subordinación, donde la OMT define y redefine su

papel o rol. A lo expuesto, cabe agregar que el organigrama del Sistema de las Naciones Unidas ubica a la OMT como uno de los organismos especializados de un grupo de 16, que incluye por ejemplo a la FAO, el FMI, el Grupo Banco Mundial y la OIT (ONU, 2019). En este sentido, de acuerdo a la información publicada por las Naciones Unidas en su sitio web oficial, los organismos especializados son definidos como organizaciones autónomas vinculadas a las Naciones Unidas mediante acuerdos negociados (ONU, 2019 a). Al ser autónomas, tienen su propio presupuesto, estructura típica tripartita y sus propias condiciones de admisión de miembros (Rubio García, 1971). La labor de estos organismos, es coordinada por el Consejo Económico y Social -en el plano intergubernamental- y la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de Naciones Unidas para la Coordinación -en el caso de las secretarías-” (ONU, 2019).

Sobre la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de Naciones Unidas para la Coordinación (JJE), cabe destacar que está conformada por las máximas autoridades ejecutivas de las Naciones Unidas, sus fondos y programas, las agencias y organismos especializados, así como los organismos conexos (JJE, 2019). Entre este grupo, se encuentra a vez el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del cual la OMT en concordancia con sus estatutos es organismo participante y ejecutor, teniendo a su vez su propia cabeza ejecutiva.

De esta manera, tomando en cuenta el organigrama del Sistema de las Naciones Unidas y los estatutos de la OMT, podemos afirmar que las características de la labor de esta organización dependen en primera instancia, y en el plano de las secretarías -autoridades ejecutivas-, a la JJE que se reúne dos veces al año bajo la presidencia del Secretario General de la ONU, y que en referencia a los organismos o programas miembros dentro de esta junta, también tiene una relación de dependencia respecto al PNUD, que también cuenta con su propia secretaría ejecutiva. Esto se suma a que, como ya fue expresado, la OMT, en el plano intergubernamental es coordinada por el Consejo Económico y Social de la ONU, el cual es uno de los seis órganos principales del Sistema de las Naciones Unidas; y cuyo objetivo es “promover la materialización de las tres dimensiones del desarrollo sostenible (económica, social y ambiental)” (ONU, 2019 b, párr. 1). Además, este consejo es el que tiene la responsabilidad de

hacer el seguimiento de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas.

Siguiendo con la caracterización de la OMT en el marco del Sistema de las Naciones Unidas, la propia organización se define en su sitio oficial como “el organismo de las Naciones Unidas encargado de la promoción un turismo responsable, sostenible y accesible para todos” (OMT, 2019, párr.1).

En relación a los miembros que componen la OMT, los Estatutos determinan que existen tres clases: miembros efectivos, miembros asociados y miembros afiliados (Art. 4). La primera categoría corresponde exclusivamente a los Estados soberanos, y aquellos que todavía no son miembros y deseen integrar la organización, deben presentar su candidatura, la cual que debe ser votada por la Asamblea General de la OMT por mayoría de dos tercios presentes y votantes. La categoría de miembros asociados se reserva para los territorios o grupos de territorios no responsables de la dirección de sus relaciones exteriores, y para que estos tipos de territorios puedan presentar su candidatura a ser miembro asociado, se requiere la aprobación previa del Estado que asume la representación de las relaciones exteriores de estos. Al igual que el caso de los miembros efectivos, las candidaturas deben pasar por la Asamblea General de la OMT, en la cual deben obtener una mayoría de dos tercios presentes y votantes.

Por último, la calidad de miembros afiliados corresponde a las “entidades internacionales, intergubernamentales y no gubernamentales ocupadas de intereses especializados en turismo y a las entidades y asociaciones comerciales cuyas actividades están relacionadas con los objetivos de la Organización o que son de su competencia” (Art 7, Inc. 1). Respecto a este tipo de miembros, es importante dar cuenta que los Estatutos establecen que las entidades internacionales, intergubernamentales y no gubernamentales pueden acceder a la OMT sin una declaración expresa de los Estados miembros que son parte o bien sede de las entidades mencionadas; cuestión ésta última que es necesaria para las entidades y asociaciones comerciales con intereses definidos en el Art. 1.

Los Estatutos también establecen cuáles son los órganos que componen la Organización, a saber: La Asamblea General, El Consejo Ejecutivo y la Secretaría, lo que constituye una típica estructura tripartita típica (Rubio García, 1971).

La Asamblea General es el órgano supremo de la organización y está compuesto por los delegados representantes de los miembros efectivos, es decir representantes de Estados soberanos.

El Consejo Ejecutivo se compone de 5 miembros que son elegidos por la Asamblea General procurando establecer una equitativa distribución geográfica. Los miembros asociados y afiliados pueden tener un delegado para participar del trabajo de este órgano, pero sin derecho a voto.

La Secretaría General, a su vez, se compone por el Secretario General y el personal que la organización pueda necesitar (Art. 21). El Secretario General debe ser elegido por una mayoría de dos tercios votantes y presentes de la Asamblea General, previa recomendación del Consejo Ejecutivo. Cabe agregar, que el período por el cual una persona puede ser elegida para este cargo es de cuatro años, pudiendo renovar el mandato una vez. Sobre las atribuciones del Secretario General, los Estatutos hacen aclaraciones importantes:

En cumplimiento de sus deberes, el Secretario General y el personal no buscarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad ajenos a la Organización. Se abstendrán de todo acto incompatible con su situación de funcionarios internacionales y serán responsables únicamente ante la organización. (Art. 24, Inc.4).

Siguiendo con los puntos analizados de los Estatutos, éstos establecen que el presupuesto para cubrir el programa general y actividades de la organización será financiado con aportes de todos los tipos de miembros, en una escala que determina la Asamblea General (Art. 25) También son elementos de financiación de la Organización, otras posibles fuentes de ingresos que determinan las reglas de financiación que también componen estos Estatutos (Art. 25). Este presupuesto debe ser preparado por el Secretario General para luego ser elevado a la Asamblea General, para su examen y aprobación.

En las reuniones de la Asamblea General tanto ordinarias como extraordinarias, sólo los miembros efectivos -Estados Soberanos- tienen posibilidad de votar, teniendo cada uno derecho a un voto.

En los artículos 31 y 32, se establece que la Organización tendrá personalidad jurídica y que gozará en los territorios de sus Estados miembros de los privilegios e inmunidades requeridos para el ejercicio de sus funciones. Esto implica claramente que los Estados miembros actuales y potenciales deben comprometerse a este tratamiento para los miembros de la OMT.

Existe también un apartado en los Estatutos referido a suspensiones. En este sentido, el artículo 34 establece que si la Asamblea General identifica que alguno de sus miembros lleva a cabo una política contraria al objetivo fundamental de la OMT, podrá suspender a este miembro a partir de una votación en la cual son necesarios dos tercios de los votos presentes y votantes. Esta suspensión, en caso de llevarse a cabo se mantendrá vigente hasta que la Asamblea General evalúe que la política en cuestión ha sido modificada.

El anexo a los Estatutos de la OMT, incluye las denominadas reglas de financiación, las cuales buscan establecer un marco para el manejo de las finanzas de la Organización en pos de alcanzar sus objetivos fundamentales. De estas reglas, cabe destacar lo que se expresa en el inciso 3, en el que se determina que los aportes que los miembros deben hacer serán determinados de acuerdo a dos variables: el nivel de desarrollo económico y la importancia del turismo internacional de cada país. Para ello, la Asamblea General tuvo a cargo la determinación de un método específico.

Dando cuenta de que estos Estatutos fueron aprobados en el año 1970, es esperable que la OMT haya, con el tiempo, intentado hacer modificaciones como sucede con cualquier organización. En este caso hay mencionar que existe una buena cantidad de enmiendas a los Estatutos y que ninguna de las que se mencionan dentro del apartado “Enmiendas a los Estatutos y a su Anexo -Reglas de Financiación- adoptadas” se encuentra estrictamente en vigor y están a la espera de ser aprobadas por mayoría de dos tercios de los Estados miembros en el marco de la Asamblea General. Dicho esto, una parte de estas enmiendas

tienen aplicación provisional por decisión de la Asamblea General, por lo que en ese sentido, estas si se encuentran vigentes.

Entre el grupo de enmiendas en aplicación provisional se pueden destacar la enmienda al artículo 14 que trata sobre el Consejo Ejecutivo, y la enmienda sobre las Reglas de financiación que establece al euro como la moneda en base a la cual se elabora el presupuesto, así como para el pago de contribuciones, más allá que la Asamblea General pueda estipular el uso de otra moneda o combinación de las mismas. En referencia al artículo 14, el mismo establece además que al Estado huésped de la sede de la organización le corresponde un puesto permanente en el Consejo Ejecutivo, puesto al que no se aplica el esquema de distribución geográfica. De esta manera, este lugar en el Consejo Directivo corresponde a España, siendo Madrid la sede actual de la OMT.

Otro documento básico que tiene relevancia en relación a los fines de este trabajo, y se encuentra vigente, es el Reglamento del Comité de Miembros Afiliados, cuyo texto fue adoptado por la Asamblea General de la OMT en su XIX reunión celebrada en Gyeongju, en el año 2011. Este documento expresa que los miembros afiliados a la OMT forman parte de la misma con “el objetivo de contribuir a un turismo mundial sostenible” (Art.1, Inc.1) conforme al Código Ético Mundial para el Turismo de la OMT aprobado el año 1999 y a los objetivos y principios de las Naciones Unidas. A su vez, amplía la posibilidad de ser miembros afiliados a organizaciones tales como universidades y otras instituciones educativas, de formación profesional y de investigación así como a asociaciones empresariales y entidades comerciales cuyas actividades estén directa o indirectamente relacionadas con el turismo (Art 1. Inc 2). El artículo 2 en su inciso 2, establece las obligaciones para los miembros afiliados entre las que se destaca la obligación de “respetar, cumplir y difundir los principios, valores, normas y políticas de la OMT” (Art. 2, Inc 2).

Acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Mundial del Turismo

Este acuerdo, aprobado por la Asamblea General de la OMT en 2003, en la práctica funciona como una modificación de los Estatutos de la OMT, dado que en el mismo la ONU reconoce a la OMT como un organismo especializado de

las Naciones Unidas (Art. 1, Inc. 1), así como también “el papel decisivo y central” (Art 1. Inc. 2) de la OMT como organización intergubernamental y en el ámbito del turismo mundial. De esta manera, si bien la OMT no ha actualizado sus estatutos para autodefinirse como organismo especializado de la ONU, a través de este acuerdo se logra el reconocimiento de las Naciones Unidas como tal, lo que implica un reconocimiento casi universal.

Además, se destaca el reconocimiento por parte de la ONU sobre que el turismo puede aportar una fundamental contribución “a la consecución de los objetivos comunes de lograr el desarrollo sostenible y erradicar la pobreza” (Art. 1 Inc.3), así como el señalamiento por parte de la ONU de que la OMT debe hacer hincapié en prestar atención “a los países en desarrollo en el ámbito del turismo” (Art.1 Inc.3), cuestión que ya estaba expresada en los propios Estatutos de la OMT.

El artículo 2, titulado “Coordinación y Cooperación”, refiere a las obligaciones que en el marco de este acuerdo asume la OMT. En este sentido, la OMT reconoce que “con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social desempeñan una función de coordinación y funciones generales de promoción del desarrollo económico y social” (Art. 2 Inc 1). En complementación a esto, se establece la necesidad de “mantener una eficaz coordinación y cooperación con las Naciones Unidas y sus órganos y con los organismos del Sistema de Naciones Unidas” (Art.2 Inc. 2) y la OMT conviene en “cooperar con las Naciones Unidas en toda medida que sea necesaria para coordinar debidamente normas y actividades” (Art. 2 Inc.3).

El artículo 5 lleva como título “Recomendaciones de las Naciones Unidas” y en dos incisos da cuenta de que la OMT conviene en realizar las gestiones necesarias para “...someter a la brevedad posible, a aquél de sus órganos al que corresponda, las recomendaciones oficiales que le formulen las Naciones Unidas” (Art. 5 Inc. 2). En este punto cabe dar cuenta de la finalidad que tienen estas recomendaciones, y ello se ve expresado en artículo 58 de la Carta de la Naciones Unidas firmada en 1945, el cual establece que “La Organización hará recomendaciones con el objeto de coordinar las normas de acción y las actividades de los organismos especializados” (ONU, 2020). Así, las llamadas

recomendaciones tienen un significado más profundo, por cuanto esa es la forma en la cual las Naciones Unidas expresa sus directivas a los organismos especializados a los fines de avanzar en los objetivos fijados. Este tipo de recomendaciones son entonces más vinculantes que aquellas que los organismos internacionales hacen a los Estados, a los fines de influir en el desarrollo de leyes y prácticas nacionales (UNESCO, 2019).

En el artículo 6 se establece que la OMT cooperará con las Naciones Unidas, siempre de acuerdo a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y de sus propios Estatutos, proporcionando información, estudios especiales o asistencia de otra índole que le soliciten. Siguiendo con el articulado, el artículo 7 determina la obligación de la OMT de presentar informes periódicos sobre sus actividades a las Naciones Unidas.

Un aspecto de especial interés a los objetivos de este estudio se expresa en el artículo 12 que se titula “Asistencia Técnica”, en el cual “Las Naciones Unidas y la Organización Mundial del Turismo se comprometen a colaborar en la prestación de asistencia técnica en el campo del turismo y el fomento del turismo” (Art.12 Inc.1).

Un aspecto que figura en este acuerdo y que es ilustrativo de la relación de la OMT con la ONU, es que el artículo 16 obliga a la OMT a aceptar el estatuto de la Comisión de Administración Pública Internacional de la ONU y a participar en la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas, así como a aceptar la jurisdicción del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas.

El Código Ético Mundial para el Turismo (CEMT) y los lineamientos del Turismo Sostenible

La OMT afirma que el “marco fundamental de referencia para el turismo responsable y sostenible” (OMT, 2019 a) es el Código Ético Mundial para el Turismo, el cual fue aprobado de forma unanime en el año 1999 por la Asamblea General de la OMT realizada en Santiago de Chile , siendo reconocido dos años después por la Asamblea General de la ONU (ENAT, 2008).

Este código es una compilación de principios y fue pensado para orientar a los principales actores de la actividad turística, es decir, gobiernos, empresas turísticas, comunidades y turistas señalando aspectos centrales de sus roles, así como también sus derechos y obligaciones en pos del desarrollo del turismo sostenible. Según la OMT, el objetivo es “maximizar los beneficios del sector, minimizando a la vez posibles consecuencias negativas para el medio ambiente, el patrimonio cultural y las sociedades alrededor del mundo”(OMT 2019 b).

Desde el punto de vista estrictamente legal, el Código Ético Mundial para el Turismo no es jurídicamente vinculante, cuestión que es expresada por la propia OMT (OMT, 2019 a). Sin embargo, existe un mecanismo de aplicación voluntaria en el que el Comité Mundial de Ética del Turismo tiene un rol fundamental y es la estructura a la cual pueden las partes recurrir en un conflicto respecto a la interpretación y aplicación del código.

De acuerdo a lo que presenta la OMT, los 10 artículos del código representan los 10 principios en los cuáles se basa este marco de referencia que propone la organización. Sin embargo, cabe destacar que los títulos de artículos no corresponden en todos los casos a la enunciación de un principio.

En el preámbulo del mencionado código se pueden encontrar lo que se podrían denominar como considerandos. En primera instancia, se retoman los objetivos que figuran en los estatutos de la OMT, particularmente los que se expresan en el artículo 3 de los mismos, que se refieren al papel y función central y decisiva que la organización debe asumir en el ámbito del turismo a nivel mundial. En relación a eso, se señala que la propia ONU ha reconocido a la OMT en el rol mencionado, para el desarrollo del turismo.

A continuación, el preámbulo expresa que el código toma como referencia los principios que se formularon en la Cumbre sobre la Tierra de Río de Janeiro de 1992 y que se encuentran en el Programa 21 que fuera adoptado en oportunidad de aquella circunstancia. Estos principios, de acuerdo al código, buscan conciliar el desarrollo económico, la protección del medio ambiente y la lucha contra la pobreza en un marco de sostenibilidad.

Se reconoce también que la actividad turística tiene impactos tanto positivos como negativos, y que la motivación de la organización se relaciona con el fomento del denominado turismo responsable y sostenible “al que todos tengan acceso en ejercicio del derecho que corresponde a todas las personas de emplear su tiempo libre para fines de ocio y viajes...” (OMT, 1999 a, Preámbulo), con lo cual se deja clara la posición de la organización respecto a que la actividad turística constituye un derecho, pero también se afirma que el turismo a nivel mundial se vería favorecido de forma considerable si el mismo se desarrollara en un marco de “economía de mercado, la empresa privada y la libertad de comercio” (OMT, 1999 a, preámbulo), lo cual pareciera dar cuenta sobre las condiciones en las cuales este derecho al turismo encontraría mejores condiciones para ser ejercido. Al respecto, el preámbulo seguidamente señala el convencimiento de que no existe incompatibilidad entre el turismo responsable y sostenible y una “mayor liberalización de las condiciones por las que se rige el comercio de servicios y bajo cuya tutela operan las empresas del sector”(OMT, 1999a, preámbulo); lo cual es matizado al afirmar que “cabe conciliar en este campo economía y ecología, medio ambiente y desarrollo, y apertura a los intercambios internacionales y protección de las identidades sociales y culturales...” (OMT, 1999a, preámbulo).

A continuación, se hace referencia a que los agentes del desarrollo turístico, tienen responsabilidades que son interdependientes, pero diferenciadas; y que la definición de los derechos y obligaciones de cada agente o actor aportará a la consecución del objetivo de la “valorización individual y social del turismo” (OMT, 1999a, preámbulo). Cobra especial interés que se estipula cuáles son los agentes del desarrollo turístico, a saber: Administraciones nacionales, regionales y locales, empresas, asociaciones profesionales, trabajadores del sector, organizaciones no gubernamentales y organismos de todo tipo del sector turístico, las comunidades receptoras, los órganos de la prensa y los propios turistas.

Luego, tomando como referencia a la resolución 364 de la Asamblea General de la OMT en Estambul, se expresa la intención de promover la colaboración entre los agentes públicos y privados del desarrollo turístico y que esta colaboración también exista entre países emisores y receptores y sus sectores turísticos.

Se manifiesta que se busca dar continuidad a las Declaraciones de Manila de 1980 sobre el turismo mundial y de 1997 sobre los efectos sociales del turismo, así como a la Carta del Turismo y al Código del Turista de 1985. Pero, que si bien existen estos instrumentos, es necesario y se debe generar un “conjunto de principios interdependientes en su interpretación y aplicación, a los cuales los agentes del desarrollo turístico habrán de ajustar su conducta en los comienzos del Siglo XXI” (OMT, 1999a, preámbulo).

Seguidamente, el preámbulo manifiesta que a los fines del CEMT, se toman las definiciones de visitante, turista y turismo que adoptó la Conferencia Internacional de Ottawa de 1991 y que fueran aprobadas por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en 1993; para luego enumerar una serie de declaraciones e instrumentos sobre los cuales se remite el código. Sobre esto cabe destacar la ausencia, al menos de forma explícita, de la Carta Mundial del Turismo Sostenible de 1995 declarada en Lanzarote, en cuya elaboración participó la OMT, el PNUMA y la UNESCO. En este sentido, la Carta Mundial del Turismo Sostenible +20 del año 2015, si afirma retomar los principios del CEMT.

Finalmente, el preámbulo declara afirmar el derecho al turismo y la libertad de desplazamiento, manifestando que se expresa la voluntad de “promover un orden turístico mundial equitativo, responsable y sostenible, en beneficio mutuo de todos los sectores de la sociedad y en un entorno de economía internacional abierta y liberalizada...” (OMT, 1999a, preámbulo).

A continuación, se analizan algunos de los 10 artículos que componen el Código de Ética Mundial para el Turismo, los cuales según la OMT expresan el marco para el desarrollo del turismo responsable y sostenible (OMT, 2019 a).

Cabe detenerse en el análisis del artículo 3, titulado “El turismo, factor de desarrollo sostenible”, el cual consta de 5 incisos. En el primer inciso, se establece el deber de todos los agentes del desarrollo turístico, los cuales fueron enumerados en el preámbulo, de proteger el medio ambiente y los recursos naturales “en la perspectiva de un crecimiento económico saneado, constante y sostenible, que sea capaz de satisfacer equitativamente las necesidades y aspiraciones de las generaciones presentes y futuras” (Art. 3, Inc. 1), lo cual

recoge una parte fundamental del concepto de desarrollo sostenible como se expresa en el informe Brundtland.

El inciso 2 del artículo 3 determina que las modalidades de turismo cuyo desarrollo habiliten el ahorro de recursos naturales escasos y valiosos, serán aquellas las cuales a las autoridades públicas nacionales, regionales y locales deberán incentivar y favorecer; lo que parece ser una llamada de tipo operativa para la dimensión medioambiental del desarrollo sostenible.

El inciso tercero se dirige a una problemática siempre presente en la actividad turística, que es la estacionalidad. En este sentido se establece que se deberá “distribuir en el tiempo y en el espacio los movimientos de turistas y visitantes” (Art 3., Inc.3) para atenuar la presión de la actividad turística sobre el medio ambiente. Cabe destacar que al establecer esto, el código hace referencia a las vacaciones pagadas y a las vacaciones escolares como medio particularmente importante para lograr una mejor distribución espacio temporal de los flujos turísticos.

El inciso cuarto, establece que la infraestructura y la programación de las actividades turísticas se realizarán de forma tal que se preserve el patrimonio natural. En relación a los agentes del desarrollo turístico, este inciso es claro al determinar que estos deberán “admitir que se impongan limitaciones a sus actividades” (Art 3, Inc.4), aunque la redacción da a entender que estas limitaciones se aplicarían sólo en “espacios idóneos para la creación de espacios naturales o reservas protegidas” (Art 3 Inc.4). Esto último dejaría de lado y libre de limitaciones a, por ejemplo, los espacios urbanos como las ciudades o pueblos, pero es posible interpretar que este inciso se encuentra en una sección que apunta fundamentalmente al cuidado del patrimonio natural.

Finalmente, el último inciso de este artículo declara el reconocimiento de que el turismo de naturaleza y el ecoturismo son formas de turismo “particularmente enriquecedoras y valorizadoras” (Art.3 Inc.5), siempre y cuando estas se desarrollen respetando el patrimonio natural y la población local.

El artículo cuatro lleva por título “el turismo, factor de aprovechamiento y enriquecimiento del patrimonio cultural de la humanidad” y consta de cuatro

incisos, los cuales principalmente apuntan a delinear aspectos referidos a la protección del patrimonio cultural.

El inciso primero declara específicamente que los recursos turísticos son patrimonio común de la humanidad, a lo que agrega que “las comunidades en cuyo territorio se encuentran -los recursos turísticos- tienen con respecto a ellos derechos y obligaciones particulares” (Art. 4 Inc. 1), lo que da cuenta en parte del rol de las comunidades locales en tanto agentes del desarrollo turístico en el marco del turismo sostenible.

El inciso segundo hace hincapié, entre otras cuestiones, en que la actividad turística debe proteger el patrimonio artístico, arqueológico y cultural. El inciso tercero parece profundizar en un plano más concreto, pero al mismo tiempo ambiguo acerca de la relación del impacto del turismo y el patrimonio cultural, al expresar que los recursos que resultan de la visitación de sitios de interés cultural “habrían de asignarse preferentemente, al menos en parte, al mantenimiento, a la protección, a la mejora y al enriquecimiento de ese patrimonio” (Art. 4 Inc.2).

Cerrando con los incisos del artículo cuarto, el último inciso indica que el turismo como actividad debe organizarse de manera de fomentar la producción cultural y artesanal tradicional y el folklore genuinas, sin que estas manifestaciones se estandaricen y empobrezcan.

El artículo quinto lleva como título “El turismo, actividad beneficiosa para los países y las comunidades de destino”. En sus cuatro incisos, principalmente se señala que las comunidades locales deben tener un rol importante en la actividad turística y también ser partícipe de los beneficios económicos, culturales y sociales que resulten de esta actividad, particularmente en la generación de empleo directo o indirecto. Por ejemplo, el inciso segundo expresa que “las políticas turísticas se organizarán de modo que contribuyan a mejorar el nivel de vida de la población de las regiones visitadas y respondan a sus necesidades” (Art.5, Inc. 2) y que cuestiones como la concepción urbanística y la infraestructura turística deben tender a integrarse en el tejido económico y social. Otro aspecto que se destaca en este mismo inciso, es que “en igualdad de competencia, se dará prioridad a la contratación de personal local” (Art.5 Inc.2).

En su último inciso, el número cuatro, este artículo expresa que deben realizarse estudios de impacto en el entorno y en los medios naturales para la implementación de proyectos de desarrollo turístico. Y, en referencia a esto, tanto las autoridades públicas como los profesionales del turismo y en particular los inversores, “facilitarán toda la información relativa a sus programas futuros y a sus consecuencias previsibles” (Art.5, Inc.4), permitiendo el diálogo sobre estas cuestiones con las poblaciones interesadas.

El artículo séptimo se titula “Derecho al Turismo” y en sus incisos reafirma la idea que “la posibilidad y el acceso directo y personal al descubrimiento de las riquezas de nuestro mundo constituirá un derecho abierto por igual a todos los habitantes de nuestro planeta” (Art. 7, Inc.1). En el inciso segundo, se particulariza sobre el origen de la idea del turismo como derecho, al afirmar que este derecho “debe entenderse como consecuencia del derecho al descanso y al ocio, y en particular a la limitación razonable de la duración del trabajo y a las vacaciones pagadas periódicamente” (Art.7, Inc.2), lo cual se basa en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En el inciso tercero se hace referencia a que se desarrollará el turismo social, especialmente el turismo asociativo, porque estas modalidades permiten el acceso a la mayoría de las personas al ocio, los viajes y vacaciones. Finalmente, el inciso cuarto manifiesta que debe fomentarse y facilitarse “el turismo de las familias, de los jóvenes y de los estudiantes, de las personas mayores y de las que padecen minusvalías” (Art.7, Inc.4), haciendo referencia esto último al concepto que hoy se conoce como turismo accesible.

Sobre el último artículo del código, el cual se titula “Aplicación de los principios del Código Ético Mundial para el Turismo”, es menester expresar su contenido, ya que al manifestar cómo debe aplicarse el código, se realizan consideraciones importantes a los fines de este estudio. El inciso primero, establece que los actores del desarrollo turístico, ya sean públicos o privados deberán cooperar en la aplicación del código y también controlarán su práctica efectiva. En el inciso segundo, se hace referencia a que conforme al derecho internacional, los agentes del desarrollo turístico reconocerán el rol de las organizaciones internacionales -en primer lugar de la OMT- y de las organizaciones no

gubernamentales en lo que refiere al desarrollo del turismo, la protección de los derechos humanos, del medio ambiente y de la salud. Y, en el inciso 3, se establece que los agentes del desarrollo turístico expresan su intención de someter la interpretación o aplicación del código al Comité Mundial de Ética del Turismo, para solucionar controversias.

Campos Organizacionales y la OMT

Siguiendo a Figueroa (2010), los organismos internacionales tienen cada uno su propia normativa sobre los fines para los cuales fueron creados, y proveen, para sus áreas de actuación específicas, foros para el debate en los que los Estados nacionales buscan manifestar sus objetivos y alcanzarlos. Confirmando su condición de organismo internacional, la OMT cuenta con los denominados Documentos Básicos, en los cuales se encuentran los Estatutos de la Organización Mundial del Turismo, que establecen el tipo de relación que el organismo debe tener con otros actores, como las Naciones Unidas, los Estados, así como otros tipos de organizaciones tanto del sector público como del privado.

Estos Documentos Básicos comprenden, entre otros, los Estatutos de la OMT, el Acuerdo OMT-ONU de 2003 y el Acuerdo entre el PNUD y la OMT de 1977, los cuales pueden considerarse como parte de la normativa fundamental que apoya el funcionamiento de la organización.

Puertas adentro de la OMT, el foro por excelencia para el debate y órgano supremo de la organización lo constituye la Asamblea General, aunque la organización ha desplegado una serie de instrumentos que tienen un fin similar aunque con diferentes atribuciones, algunos de los cuales se exponen en los capítulos siguientes.

A la caracterización de los organismos internacionales, debe complementarse que los mismos se constituyen como actores con sus propias definiciones, lo cual diferencia su accionar a nivel internacional (Figueroa, 2010; Jakobi, 2009). Estas organizaciones internacionales cuentan con una burocracia propia y además gozan de una autonomía decisional y operativa como actores internacionales distintos de los Estados integrantes (Calduch, 1991, p.3). En el caso de la OMT, se trata de una organización internacional claramente

reconocida como tal por las Naciones Unidas y por sus propios miembros los cuales son a su vez de distinta naturaleza. Estos miembros se someten a un marco jurídico común en el cual se establece, por ejemplo, que el Secretario General de la OMT y el personal de la organización no pueden aceptar instrucciones de ningún gobierno, siendo reconocidos como funcionarios internacionales (OMT, 1970).

Comprendiendo de esta manera, que la OMT es un organismo internacional que cumple con las características básicas de los mismos, se puede inferir que existe un contexto o bien un campo de actuación donde esta organización se desenvuelve.

De acuerdo a Di Maggio y Powell (1991), existen en la sociedad distintos campos organizacionales, cada uno con características propias en lo organizacional que son compartidas por las organizaciones que constituyen cada campo. Un campo organizacional, entonces, “está formado por un conjunto de organizaciones relacionadas funcionalmente y pertenecientes a un rubro de actividad similar” (Vergara, 1993, p.133), y en cada uno de ellos, se ha generado un proceso de institucionalización en el que se ha incorporado “un conjunto de valores, reglas, creencias y significados que son compartidos por todas las organizaciones incluidas en ese campo” (Vergara, 1993, p. 133).

Complementariamente y volviendo a Di Maggio y Powell, cabe señalar que según estos autores, la existencia de los campos organizacionales está determinada por su definición institucional (Di Maggio y Powell, 1999).

De esta manera y tomando en cuenta los documentos revisados, la OMT tiene entonces y de acuerdo a sus propósitos, un rol central en lo que podríamos denominar campo organizacional del turismo, al tiempo que forma parte de otro campo organizacional que tiene como protagonistas a los organismos internacionales. La burocratización que se evidencia en la revisión documental realizada en este estudio, puede considerarse producto de la estructuración de los campos organizacionales (Giddens, 1979 en Di Maggio y Powell, 1991) en los que esta organización forma parte.

A lo largo de su historia, la OMT ha promovido sus visiones acerca de la actividad turística a todos los actores del campo organizacional correspondiente. Estas

formas de conceptualizar la actividad turística han tenido variaciones, las cuales responden en gran medida a la relación de la OMT con el sistema de las Naciones Unidas, desde el cual fueron modificándose, por ejemplo, las concepciones acerca del desarrollo.

Actuando en su propio campo organizacional, la OMT ha establecido que el Código Ético Mundial del Turismo sea la herramienta y marco referencial sobre el que debe desarrollarse el turismo sostenible, provenyendo así de un conjunto de lineamientos, los cuales la organización busca que sean compartidos por todos los actores de la actividad turística.

Capítulo 2

Habiendo caracterizado a la OMT como organismo especializado de la ONU, se avanzó en pos de la identificación de los instrumentos, herramientas o estrategias que esta organización utiliza para instalar sus valoraciones y visiones en lo que refiere a las políticas públicas. Para ello se optó por seleccionar diversos elementos y componentes de la OMT los cuáles son destacados de manera oficial por la misma organización en su sitio web y en sus publicaciones, relacionándolos con las prioridades que la organización afirma seguir. Otros criterios que se tomaron en cuenta para la selección y que se complementan con lo anterior son la vigencia actual, la posibilidad de acceder a información oficial sobre los elementos que permita conocer sobre sus funciones, objetivos o bien sus acciones. En este sentido, la exposición de los elementos en cuestión busca dar cuenta del accionar de la OMT sin que esto implique abarcar la totalidad de los componentes de la organización.

La OMT, sus elementos-componentes y sus prioridades

Como suele ocurrir, las organizaciones suelen presentarse a si mismas de manera oficial por distintos medios, y esta información es de acceso general. En este caso, la OMT se autodefine presentándose en su sitio web oficial como “el organismo de las Naciones Unidas encargado de la promoción de un turismo responsable, sostenible y accesible para todos” (OMT, 2019, párr.1), por lo que queda expuesta claramente la relación de dependencia de la OMT con respecto a la ONU. En esta misma expresión, la organización hace referencia al turismo sostenible, concepto que aunque no figura aun en sus estatutos, configura el enfoque que se busca promover en sintonía con los lineamientos de la ONU.

Avanzando con la autodefinición de la OMT, en un segundo párrafo se explicita que esta organización aboga por un tipo de turismo que contribuya con “el crecimiento económico, a un desarrollo incluyente y a la sostenibilidad ambiental” (OMT, 2019, párr. 2), lo cual se aproxima más a los conceptos de desarrollo sostenible y de turismo sostenible que lo que se expresa en sus estatutos. Además, se hace mención a lo que esta entidad ofrece como

organización internacional, que en este caso es “liderazgo y apoyo al sector, para expandir por el mundo sus conocimientos y políticas turísticas” (OMT, 2019, párr. 2). De esta manera, es posible percibir un avance respecto a la especificación de los objetivos de la OMT respecto a lo que se expresa en sus Estatutos, y quedan más claras las intenciones de la organización en relación a las políticas turísticas.

La presentación de la OMT continua con más definiciones, entre las que se destaca una clara afirmación sobre la defensa del Código Ético Mundial para el Turismo con el objetivo de lograr hacer realidad el potencial del turismo para el desarrollo socioeconómico, lo cual supone una idea previa que es básicamente, que el turismo tiene potencial para aportar al desarrollo. En este sentido, la organización se compromete en “promover el turismo como instrumento para alcanzar los ODS” (OMT, 2019, párr. 3), como en su momento lo hacía con relación a los Objetivos del Milenio. Lo que evidencia un alineamiento continuado en el tiempo de la OMT respecto de la ONU.

Otros aspectos que resultan importantes para la caracterización de la OMT y que se han utilizado en este trabajo para ordenar los diferentes elementos que componen la organización, son las prioridades que ésta ha establecido para guiar su accionar, las cuales son las siguientes: Integrar sistemáticamente el turismo en la agenda global, mejorar la competitividad turística, promover el desarrollo sostenible del turismo, impulsar la contribución del turismo a la reducción de la pobreza y al desarrollo, fomentar el conocimiento, la enseñanza y la capacitación y forjar asociaciones (OMT, 2019, párr. 6).

Tomando en cuenta publicaciones oficiales y el sitio web oficial de la OMT, se presenta la siguiente tabla en la que se busca ordenar una selección de diferentes elementos o componentes de la organización en relación con las prioridades expresadas por la misma. Entre los elementos que se mencionan, se incluyen publicaciones o documentos, dada la importancia que la OMT les da a los mismos. Por otra parte, la información que se presenta sigue en el ordenamiento que la propia organización presenta en su sitio web oficial (OMT, 2019 c), aunque no se incluyan todos los elementos que allí se muestran.

Tabla 2
Elementos/componentes/productos de la OMT en relación a sus prioridades.

Integrar sistemáticamente al turismo en la Agenda Global	Mejorar la Competitividad Turística	Promover el Desarrollo Sostenible del Turismo	Impulsar la contribución del turismo a la reducción de la pobreza y al desarrollo	Fomentar el conocimiento la enseñanza y la capacitación	Forjar Asociaciones
Día Mundial del Turismo.	Departamento de Inteligencia de Mercados y Competitividad.	Programa de Turismo Sostenible.	Programa de Cooperación Técnica y Servicios.	Academia OMT.	Programa de Relaciones Institucionales y de Movilización de Recursos.
	Departamento de Estadísticas.	Red Internacional de Observatorios de Turismo Sostenible.	Iniciativa ST-EP.	UNWTO Knowledge Network.	
	Cuenta Satélite de Turismo (CST).	Hotel Energy Solutions.	Comité Director de las Naciones Unidas de Turismo para el Desarrollo.	Publicaciones.	
		Código Ético Mundial para el Turismo.	Guía de Turismo para el Desarrollo.		
		Comité Mundial de Ética del Turismo.			

Fuente: Elaboración propia en base al sitio web oficial de la OMT.

Organismos Internacionales y sus instrumentos de actuación

Considerando las apreciaciones de Jakobi (2009), las organizaciones internacionales, dependiendo de su especificidad, tendrán a mano diferentes medios para influir en la elaboración de políticas nacionales y hacer que los Estados sigan una orientación sugerida.

Adoptamos el punto de vista de Jakobi (2009) para analizar los instrumentos que la OMT utiliza con el fin de instalar sus visiones y valoraciones en lo que refiere a políticas públicas turísticas y de esa manera influenciar en las políticas públicas turísticas de los Estados nacionales y subnacionales. Jakobi (2009) considera que casi todas las organizaciones internacionales comparten instrumentos de

actuación en común, aunque varios investigadores les hayan puesto diferentes nombres. A su vez, tomamos su tipología de instrumentos generales por los cuales las organizaciones internacionales pueden influenciar el desarrollo de políticas nacionales (Jakobi, 2009), dado que esta clasificación incluye también instrumentos *soft*, y además se aplica a cualquier organización internacional más allá de un campo de políticas específico o su posición más o menos vinculante como autoridad, lo cual se considera importante a los fines de este estudio.

De esta manera y de acuerdo a Jakobi (2009), podrían considerarse 5 categorías de instrumentos, los cuales impactan en la relación entre las organizaciones internacionales y los Estados. En este marco propositivo, cabe destacar el importante papel que Jakobi (2009) atribuye a las ideas, las cuales permanecen centrales y constantes en los instrumentos en todo momento y lugar.

En relación a la implementación de los instrumentos de los organismos internacionales, Jakobi (2009), aclara que lo más probable es que, para lograr el cambio de políticas, sea necesaria la aplicación combinada de varias de estas herramientas.

Los instrumentos de la OMT de acuerdo a la clasificación de Jakobi

A continuación se presentan los elementos-componentes de la OMT seleccionados y que son utilizados por esta organización para promover y fomentar sus visiones y valoraciones con el objetivo de influenciar las políticas públicas domésticas. Estos elementos-componentes, siguiendo a Jakobi (2009), fueron clasificados como instrumentos de acuerdo a su función dominante, señalando también funciones complementarias. Entre los elementos-componentes seleccionados, encontraremos una gran variedad de configuraciones, las cuales pueden ser programas, departamentos o bien directamente publicaciones que por su importancia merecen destacarse.

Día Mundial del Turismo:

La ONU (2020 a) explica que los Días Internacionales brindan la oportunidad de sensibilizar al público en general de varios temas, entre ellos la salud, el desarrollo sostenible y los derechos humanos y que el objetivo de tales días se relaciona con que los gobiernos tomen medidas y también con que los ciudadanos lleguen a conocer sobre determinadas problemáticas demandando a sus gobiernos su resolución.

La celebración del Día Mundial del Turismo va acompañada de un eslogan elegido para hacer referencia a una problemática o asunto importante de la actividad turística o relacionada con la misma. De esta manera desde el punto de vista de la difusión discursiva se evidencia el trabajo en dos dimensiones. Por un lado y a través de la continuidad y mayor alcance de esta celebración se busca seguir afianzando y expandiendo la idea del turismo como una herramienta para el desarrollo sostenible y para enfrentar los desafíos a que se expresan en el código ético mundial para el turismo. Por otra parte, el eslogan que se elige cada año permite una cierta actualización en relación a los temas de la agenda internacional por parte del sector turístico. Esto funciona tanto para insertar un tema en la agenda como también para acoplarse a temas ya planteados, por lo que de acuerdo a Jakobi (2009) estamos principalmente frente a un instrumento de difusión discursiva.

Son muchos los países, entidades subnacionales, ONG y otras organizaciones que en base a lo propuesto por la OMT se acoplan a las consignas que cada año tiene el Día Mundial del Turismo, y en algunos casos hasta desarrollan acciones concretas que buscan enmarcarse en estas consignas. Por lo cual, el eslogan o consigna actúa muchas veces como guía para las acciones a implementarse en determinado año.

Tomando en cuenta la clasificación de Jakobi (2009), es posible considerar también una función de coordinación complementaria, por los esfuerzos por lograr mayor participación de los miembros y la evaluación al menos informal de esta misma participación.

Departamento de Inteligencia de Mercados Turísticos y Competitividad:

Se encarga de proveer conocimiento y orientación estratégica a los fines de apoyar los destinos turísticos y al sector en general generando recomendaciones y pautas sobre asuntos clave sobre la competitividad turística (OMT, 2019 d). Su trabajo comprende el análisis de las tendencias turísticas a nivel global a través de lo que se denomina inteligencia de mercados para luego poner a disposición sus conclusiones a los miembros de la OMT.

Las publicaciones regulares más conocidas que genera son, el Barómetro OMT del Turismo Mundial, el Panorama OMT del Turismo Mundial las cuales son utilizadas como referencia para numerosos artículos, estudios y para programas de formación (Mercado, 2013). A través, entonces, de diversas acciones como la difusión de estas publicaciones, este departamento establece relaciones entre variables seleccionadas y muestra a su entender cuáles son las tendencias del desarrollo turístico mundial, las cuales son luego tomadas por muchos gobiernos para la elaboración de sus políticas públicas turísticas. Por esto es que se clasifica a este instrumento principalmente como de difusión discursiva de acuerdo a Jakobi (2009) por cuanto se encarga de difundir desde la OMT sobre cuáles son las situaciones actuales y escenarios futuros de la actividad turística, buscando influir sobre las agendas de los países.

Entre las áreas de trabajo de este departamento, existe una con el nombre de Política y Gobernanza (OMT, 2019 d), la cual específicamente se dedica a apoyar a los miembros de la OMT para el desarrollo de modelos eficientes de gobernanza, estructuras y políticas focalizando en temas considerados centrales para esta organización como la política turística y el planeamiento estratégico, la gobernanza y la cooperación vertical, así como las iniciativas público-privadas (OMT, 2019 e). Así, este departamento cumple también funciones en lo que respecta a Asistencia Técnica y en relación al Establecimiento de Estándares, éstos últimos son generados y difundidos a los fines de proveer un marco de referencia sobre las variables a considerar en relación al desarrollo sostenible del turismo.

Departamento de Estadísticas:

De acuerdo a lo que expresa la propia OMT en su sitio web oficial, este departamento tiene la misión general de desarrollar sistemas nacionales de

estadísticas turísticas siguiendo las Recomendaciones para las Estadísticas Turísticas del año 2008 (OMT, 2019 f). Estas recomendaciones fueron elaboradas por la OMT en cooperación con la División de Estadísticas de la ONU, la OIT y otros miembros del Grupo de Coordinación Inter-Agencias sobre Estadísticas de Turismo. Dicho grupo cuenta, por ejemplo, con representantes de la OMC, la OCDE y el FMI (ONU, 2010).

De acuerdo al texto de las recomendaciones mencionadas, éstas proveen un “exhaustivo marco metodológico para la obtención y compilación de estadísticas de turismo en todos los países más allá del nivel de desarrollo de sus sistemas de estadísticas” (ONU, 2010, p.3), el cual el departamento de estadísticas tiene como cometido difundir , así como el fundamento conceptual de la Cuenta Satélite de Turismo (ONU, 2019 f).

En este sentido, y tomando como orientación lo desarrollado por Jakobi (2009) queda claro que este departamento cumple una función principalmente como instrumento de Establecimiento de Estándares, más allá que también se puede vislumbrar un accionar concreto en materia de de difusión discursiva así como de asistencia técnica.

En lo que respecta a la función de difusión discursiva, y siguiendo a Jakobi (2009), los instrumentos de difusión discursiva tienen semejanzas con herramientas del Estado que sirven para informar y guiar elecciones de sus ciudadanos y que también incorporan reglas o suposiciones implícitas para el abordaje de los problemas políticos. Por lo tanto, el Departamento de Estadísticas de la OMT, a través de sus propias acciones actúa como instrumento de difusión discursiva por cuanto provee los marcos conceptuales para la interpretación y construcción de los temas que deben ingresar en agenda, entre ellos por ejemplo la propia necesidad de contar con estadísticas turísticas confiables a los fines de avanzar con un modelo de desarrollo turístico sostenible.

En lo que refiere a Asistencia Técnica, se puede destacar el Programa de Capacitación Institucional en Estadísticas, el cual apunta a mejorar las capacidades estatales en materia de estadísticas turísticas mediante formación y asistencia técnica para avanzar en la aplicación de las Recomendaciones

Internacionales para estadísticas de turismo 2008 y del marco conceptual de la Cuenta Satélite de Turismo (OMT, 2019 f).

Cuenta Satélite de Turismo:

De acuerdo a la OMT (2019 g), se trata de un marco estadístico normalizado que constituye el principal instrumento de medición del turismo en su dimensión económica. En este sentido, este marco busca armonizar y conciliar las estadísticas de turismo considerando las cuentas nacionales para poder permitir el análisis del fenómeno turístico desde el punto de vista de su impacto económico. Esto implica también la búsqueda de la compatibilidad a nivel internacional de los datos (ONU, 2010 a).

En el documento Conceptos Básicos de la Cuenta Satélite de Turismo (OMT, 2020 a), la OMT hace hincapié en la necesidad de resolver la fuerte carencia de información sobre el papel del turismo en las economías nacionales. Para solucionar este problema, propone la CST, la cual tiene varias instancias de implementación que implican para los países, la adopción de marcos metodológicos, la creación de sistemas estadísticos y formación técnica, entre otras cuestiones (OMT, 2020 a). A su vez, la OMT (2001) presenta a la CST como a un instrumento valioso para el diseño y evaluación de políticas públicas, así como de estrategias empresariales.

De esta manera y base a la clasificación de Jakobi (2009), la CST es un instrumento cuya función dominante es la de establecimiento de estándares, el cual resulta particularmente importante para la OMT en su faceta para la generación de políticas públicas turísticas. La asistencia técnica necesaria para la consecución de la CST hace que esta función también sea destacable.

Programa de Turismo Sostenible “One Planet”:

Desde el punto de vista de Jakobi (2009), los instrumentos de asistencia técnica tienen como función dominante apoyar estructuras en el sentido de mejorar capacidades estatales para el logro de un objetivo político delineado en el nivel internacional. De esta manera, el Programa de Turismo Sostenible de la OMT, al ser parte del Marco Decenal de Programas sobre Consumo y Producción Sostenibles conocido como *10YFP (Ten Year Framework of Programmes on*

Sustainable Consumption and Production Patterns), es un instrumento principalmente de asistencia técnica, creado para colaborar con el objetivo de cambiar las modalidades de consumo y producción en la actividad turística, intentando volverlas sostenibles. Para ello, el programa busca desarrollar capacidades no sólo en los países del denominado tercer mundo, sino en todos los países (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA], 2020).

Muestra de lo expresado, es que gran parte de los subprogramas que componen las áreas programáticas contemplan actividades de asistencia técnica que abarcan un amplio rango de temas como por ejemplo el manejo de riesgo, hasta la mejora de capacidades para la generación, captación e implementación de inversiones y financiamiento sostenibles (PNUMA, 2020).

Es interesante que el contenido del programa deja en claro que el mismo está dirigido a todos los países, no sólo a los países denominados como subdesarrollados (PNUMA, 2020). Seguramente esto se debe a la importancia del consumo por parte de los mercados emisores, cuya modificación comportamental es uno de los fines del programa.

Siendo el turismo uno de los sectores económicos más importantes del mundo, tanto la OMT como la ONU reconocieron la importancia de la existencia de un programa para el turismo dentro del marco mencionado. Si bien su función dominante es la asistencia técnica, sus áreas programáticas dan cuenta de su accionar como instrumento de difusión discursiva, al menos secundariamente. La primera de las áreas programáticas, por ejemplo, busca promover y difundir modalidades de consumo y producción sostenibles en las políticas y marcos políticos relacionados con el turismo.

En relación al enfoque del programa, este se relaciona con lo que la OMT denomina ciclo de vida en el desarrollo turístico, el cual es definido como integral y que debe aplicarse en particular a la planificación de los destinos considerando los lineamientos del turismo sostenible (One Planet Network, 2020).

Red Internacional de Observatorios de Turismo Sostenible (INSTO):

En el documento Reglas para la Operación y Manejo de la Red Internacional de Observatorios de Turismo Sostenible, la OMT afirma que desde los años 90, la organización ha estado promoviendo el uso de indicadores de turismo sostenible “como instrumentos esenciales para la elaboración de políticas, la planificación y el manejo de procesos en los destinos turísticos” (OMT, 2019 h, p. 1).

En este sentido, la Red de Observatorios de Turismo Sostenible cumple un rol claro en el establecimiento de estándares por cuanto establece requisitos y temas (*issues*) para el tratamiento de datos, así como el uso de determinados indicadores y su interpretación, lo que en su conjunto también termina siendo parte importante de una serie de requisitos para el ingreso de observatorios turísticos a esta red.

En referencia a los temas que obligatoriamente los observatorios deben abordar para ser parte de esta red, podemos decir que se trata de un estándar vinculante en los términos que utiliza Jakobi (2009), aunque la OMT se encarga de aclarar que si bien estos temas son obligatorios, pueden haber diferencias en la profundidad del abordaje, las cuales son consideradas por cuanto respondan a situaciones contextuales del nivel local y que permitan una mejor aproximación a generar aportes para el desarrollo del turismo sostenible (OMT, 2019 i).

Aun así, en referencia a los objetivos de la red, la misma se encarga de afirmar que su principal objetivo no es el *benchmarking*, sino apoyar e continuo mejoramiento de la sostenibilidad en sus tres dimensiones (OMT, 2019 j).

Otra cuestión interesante respecto a estos observatorios es que la OMT no provee fondos para el funcionamiento de los mismos y que se espera por parte de los observatorios miembros, un continuo cumplimiento de las reglas delineadas por la red, el cual es auditado por la OMT (OMT, 2019 k).

Siguiendo del punto de vista de Jakobi (2009) este elemento también podría clasificarse dentro de los denominados *soft* en lo que respecta a funciones coordinativas, porque existe claramente un tipo de monitoreo de características formales, el cual establece requerimientos que en caso de no cumplimiento genera sanciones para los observatorios parte de la red.

Hotel Energy Solutions (HES):

De acuerdo a lo que informa la propia OMT, este programa responde a imperativos climáticos en línea con objetivos de la UE y el proceso de Davos de 2007, que estipulan las acciones requeridas para el sector turístico (OMT, 2020 b). De esta manera, el programa HES no sólo cumple una función de orientación y asesoramiento en lo que respecta al uso responsable de energía y los beneficios que ello conlleva, sino que también, y siguiendo a Jakobi (2009), sería principalmente un instrumento de establecimiento de estándares en cuanto a su funcionamiento como evaluación comparativa, además de su clara intención de implementación de estándares generados en otro nivel.

Este programa, que está especialmente destinado a los países integrantes de la Unión Europea, tiene como una de sus funciones dar cuenta de la importancia del uso responsable de la energía y cómo ésto tiene directa relación con la sostenibilidad en términos generales, y en los alojamientos turísticos en particular. El programa busca concientizar respecto a que las pequeñas y medianas empresas pueden ser más competitivas al restringir el uso de energía, sobre que los destinos turísticos pueden dar forma a sus políticas para mejorar su sostenibilidad, y en relación a que los proveedores de tecnología pueden generar nuevos negocios brindando servicios a los hoteles (OMT, 2020 b).

De esta manera, se trata de un instrumento con la forma de un programa de acción que busca difundir sobre una problemática identificada a nivel global sobre la que se señalan relaciones con la sostenibilidad y también posibles acciones a llevar a cabo por el sector turístico. Esto implica que se trata de también es un instrumento de difusión discursiva en los términos que expresa Jakobi(2009), sobre todo por el carácter movilizador en el intento de posicionar estas cuestiones en la agenda de los países.

Código Ético Mundial para el Turismo (CEMT):

Por la importancia que la OMT da a este documento, se ha estimado considerarlo como elemento a ser clasificado tomando en cuenta los lineamientos brindados por Jakobi (2009).

Tomando en cuenta lo anterior, su clasificación como principalmente un instrumento de difusión discursiva se justifica dado que para la propia OMT, este

código funciona como un marco fundamental de referencia para el turismo sostenible y responsable (OMT, 2019 l). Esto da cuenta de su utilidad para difundir ideas que son centrales para la organización en cuestión, lo cual desde el punto de vista de Jakobi (2009) es característico de los instrumentos de difusión discursiva.

De acuerdo a Jakobi (2019), las convenciones expresan una forma clásica en lo que a la función de establecimiento de estándares se refiere, pero también existen otros medios que por su naturaleza cumplen también esta función como la evaluación comparativa, y la formulación de objetivos explícitos y normas que los países deberían cumplir.

En este último sentido es como consideramos al Código Ético Mundial para el Turismo también como un instrumento de establecimiento de estándares, a lo que se debe agregar que en el año 2017 se aprobó la Convención Marco sobre Ética del Turismo, la cual mantiene la esencia del código ético y marca el comienzo de una transición del marco de la ética al ámbito del derecho internacional (López-González, 2018).

Comité Mundial de Ética del Turismo:

Se trata de un comité especial creado en 2003 para la interpretación, aplicación y evaluación de las disposiciones del CEMT (OMT, 2019 m).

Tratándose de un órgano subsidiario de la Asamblea General de la OMT, reporta directamente a esta sobre sus tareas asignadas, que incluyen la promoción y difusión del CEMT (OMT, 2019 n), así como la “evaluación y monitoreo de la implementación de los principios consagrados en el mismo” (OMT, 2019 m, párr. 2).

De esta manera, se puede afirmar y de acuerdo a Jakobi (2009) que se trata de un instrumento cuya función dominante es la coordinativa, por cuanto se trata de un órgano creado para la aplicación de CEMT, contando con atribuciones para realizar recomendaciones en términos de sanciones por no cumplimiento de los principios establecidos en el código.

Programa de Cooperación Técnica y Servicios:

En relación a su implementación, la OMT afirma que este programa lleva a cabo “una serie de proyectos de desarrollo (tanto a largo como a corto plazo) dirigidos a la promoción y el avance del turismo en los países en desarrollo y en transición” (OMT, 2019 n, párr. 3).

Estos proyectos se basan principalmente en asistencia técnica para asuntos que la OMT identifica como de interés para los Estados miembros, los cuales comprenden una amplia variedad desde la definición y evaluación de zonas con potencial de desarrollo turístico hasta el establecimiento de esquemas de clasificación de hoteles (OMT, 2019 n). De esta manera, la función dominante de este programa nos permite dar cuenta que principalmente se trata de un instrumento de asistencia técnica, en los términos expresados por Jakobi (2009), aunque se puede vislumbrar en su accionar una función de difusión discursiva.

Iniciativa ST-EP (Sustainable Tourism Eliminating Poverty):

Si bien el Programa de Cooperación Técnica y Servicios es responsable de la ejecución de los proyectos que se generan en el marco de esta iniciativa, cabe dar cuenta de su función principal como instrumento de asistencia técnica específica para los Países Menos Adelantados (PMA), considerando que el programa mencionado tiene un público objetivo más amplio.

Tomando la concepción de Jakobi (2009) sobre los instrumentos de asistencia técnica, es dable afirmar que la Iniciativa ST-EP es fundamentalmente un instrumento de esas características, ya que tiene como función dominante el apoyar estructuras, buscando la mejora de las capacidades estatales de países que no cuentan con suficiente experiencia o capacidad administrativa para la implementación de políticas esbozadas a nivel internacional (OMT, 2019 o).

Si se consideran las propias declaraciones del ex Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki-moon en el año 2007, en ocasión de una visita a la OMT: “mientras se desarrolle de forma sostenible, el turismo tiene la capacidad de contribuir a la reducción de la pobreza. Es uno de los instrumentos disponibles con el fin de lograr los ODM, como han demostrado ustedes lanzando su iniciativa ST-EP” (OMT, 2019 o, párr 1). De esta manera, existe claramente un reconocimiento por parte de la ONU a la actividad turística y a la OMT en relación

a la idea del turismo como herramienta para la reducción de la pobreza. Así, la iniciativa ST-EP más allá de herramientas de aplicación concreta en diferentes niveles, tiene un rol importante como instrumento de difusión discursiva, porque, entre otras cuestiones, implica un intento de establecer y consolidar ideas en las agendas políticas nacionales (Jakobi, 2009), especialmente de los países con menores niveles de desarrollo. Estas ideas pueden verse reflejadas en el nombre de la iniciativa: “Turismo Sostenible-Eliminación de la Pobreza” (en español).

Finalmente, es posible también destacar funciones simultáneas y complementarias de la Iniciativa ST-EP, ya que en su faceta de implementación busca establecer en los países beneficiarios los estándares que según la OMT el turismo sostenible debe seguir, lo cual tiene impacto directo en las políticas públicas turísticas domésticas. A su vez, para que estos estándares sean proyectados y alcanzados, iniciativa provee también asistencia técnica (OMT, 2019 p).

Comité Director de las Naciones Unidas de Turismo para el Desarrollo:

Tomando en cuenta a Jakobi (2009) en el sentido de que las funciones coordinativas de los organismos internacionales, se caracterizan por la evaluación del avance de los países hacia un objetivo político común, este comité claramente forma parte de este tipo de instrumentos. Su propia naturaleza, la cual reside en gran parte de la necesaria coordinación de diversos organismos que forman parte del mismo, se proyecta hacia los países sobre los cuales evalúa su grado de desarrollo turístico y determina sus oportunidades en ese sentido desde el punto de vista de la sostenibilidad. También realiza recomendaciones para el acceso al financiamiento de proyectos, las cuales se basan en gran parte en las evaluaciones mencionadas. La propia OMT (2019 q) se encarga de dar cuenta que la función principal de este comité se relaciona con la coordinación para colaborar en que la asistencia técnica que se presta a los países en desarrollo sea más productiva y eficaz. Esto da cuenta, siguiendo a Jakobi (2009), que si bien este comité ofrece asistencia técnica a los PMA para poder acceder a financiamiento, su función principal tiene que ver con la coordinación.

Este comité considera al Marco Integrado Mejorado (MIM) como un elemento clave en pos de lograr el financiamiento necesario para la operatividad de las iniciativas de turismo para el desarrollo (OMT, 2019 q).

El MIM tiene un carácter multilateral, es parte de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y está destinado especialmente a los PMA estando presente en 51 de ellos. El Comité Director de las Naciones Unidas de Turismo para el Desarrollo procura trabajar en conjunto con los mencionados países para delinear prioridades y propuestas en línea con los intereses de estos países y con los procedimientos y principios del MIM a los fines de facilitar el acceso al financiamiento para el desarrollo de proyectos turísticos de distinta índole (OMT, 2019 q), cuya aplicación y los fondos en cuestión pueden interpretarse como incentivos de acuerdo a lo expresado por Jakobi (2009).

Hasta el año 2019 el MIM contaba con 24 países donantes, cuyas contribuciones son las que financian los proyectos que se llevan a cabo. Entre estos países se encuentran Canadá, Estados Unidos, Alemania, Japón, Corea del Sur y Noruega. No figura en este grupo ningún país de América Latina o África (MIM, 2019).

Guía de Turismo para el Desarrollo:

Se trata de una de las publicaciones de la OMT más reconocidas en el ámbito del turismo. El Directorio General para la cooperación y el desarrollo de la Comisión Europea (EUROPE AID) comisionó a la OMT para la preparación de una guía-manual sobre el turismo sostenible para el desarrollo, en el cual se presente al turismo como una herramienta para el desarrollo, para la reducción de la pobreza y la creación de empleo, entre otros aspectos (OMT, 2019 r).

El desarrollo de esta guía se enmarca en el proyecto de la *EUROPE AID* “Mejorando capacidades para el turismo sostenible para el desarrollo en países en desarrollo” (OMT, 2019 r), y de acuerdo a lo que informa la OMT, el objetivo de la guía es aportar al mejor entendimiento y al compromiso por el turismo sostenible, “al explicar como el turismo se relaciona con la agenda para el cambio de la Unión Europea...” (OMT, 2019 r, párr. 2), entre otras cuestiones.

Siguiendo a Jakobi (2009), se trata principalmente de un instrumento de difusión discursiva. Cabe destacar el claro relacionamiento con la agenda de la Unión Europea en el rastreo del origen de la puesta en marcha de la elaboración e influencia en el contenido de esta guía. Al tratarse de una guía estilo manual con casos de éxito, también se puede hablar de que tiene funciones complementarias importantes en términos de establecimiento de estándares y de asistencia técnica, siguiendo a Jakobi (2009).

Academia OMT:

De acuerdo a varios autores como Jafar Jafari (2005), con el correr del tiempo la OMT ha dado importantes pasos en pos de la promoción de la investigación y educación en el ámbito del turismo. Una de las iniciativas que fueron destacadas en ese sentido, fue la Academia OMT, la cual tiene a cargo la implementación del programa en materia de educación y formación de esta organización internacional.

Los objetivos estratégicos de la Academia OMT dan cuenta de su perfil como herramienta de asistencia técnica por cuanto los mismos están direccionados a “ayudar a los Estados Miembros en la concepción e implementación de políticas y planes de educación y formación...” (OMT, 2019 s, párr. 1), como lo establece su misión.

Sin embargo, es posible encontrar ejemplos de su accionar como herramienta de difusión discursiva como ocurre en el caso del programa *UNTWO Executive Education*, que es una instancia de formación especialmente dirigida a los cargos de mayor nivel del sector público, del sector privado, así como de la sociedad civil. Esta iniciativa, entre sus objetivos principales, busca “familiarizar a los participantes con la visión y los conocimientos de la OMT” (OMT, 2019 t, párr. 3).

La Academia OMT, cuenta, como se expresó anteriormente, con varios programas que tienen como destinatarios actores específicos de la actividad turística. Desde el punto de vista de los instrumentos de asistencia técnica (Jakobi, 2009), el programa *UNWTO Strategy* es pasible de ser clasificado como tal. Este programa busca “apoyar y fortalecer a las Administraciones Nacionales,

Regionales y Locales de turismo a través de asistencias técnicas en el análisis de las deficiencias en los sistemas nacionales de educación...” (OMT, 2019 u, párr. 2) entre otros aspectos relacionados. Este apoyo se traduce en asistencia técnica en dos líneas de trabajo que se relacionan con el mejoramiento de las capacidades estatales en referencia a la formación en turismo, la oferta formativa y las necesidades del sector. El producto final que se ofrece es un “documento estratégico de formulación de planes y programas en educación y formación a nivel nacional o regional” (OMT, 2019 u, párr. 5).

Otra de las iniciativas de la Academia OMT es el Sistema de Certificación TedQual que se operativiza a través de la Fundación *UNWTO Themis*, el cual que apunta al establecimiento de estándares mínimos de calidad para la enseñanza del turismo (OMT, 2019 v).

Esta certificación puede ser solicitada por cualquier institución de educación, formación o investigación en turismo, siempre y cuando tengan al menos un programa permanente. Para lograr certificar, las instituciones deben someterse a una auditoría por parte de la OMT y además abonar los costos que determina esta organización (OMT, 2019 v). Hoy en día son cerca de 90 instituciones a nivel global la que cuentan con programas certificados por este sistema, siendo la Universidad Argentina de la Empresa (UADE), la única en nuestro país hasta el año 2019 (OMT, 2019 w).

Otro programa en el que trabaja la Academia OMT, cuyas características se relacionan con el establecimiento de estándares es el denominado *UNWTO QUEST*, que consiste en una certificación para las Organizaciones de Gestión de Destinos (OGD), los cuales en este caso para la OMT pueden ser de diferente naturaleza y formato jurídico “tanto departamentos o agencias gubernamentales, así como órganos estatuarios, asociaciones privadas o cualquier otro tipo de entidad” (OMT, 2019 x, párr. 4). De esta manera, se deja abierta la puerta para una gran variedad de configuraciones de organizaciones actuales y futuras.

Una de las características de este programa que cabe destacar, es la provisión de “un marco global de estándares para evaluar la eficacia y eficiencia” de los OGD (OMT, 2019 x, párr. 5). Por otra parte, se establecen 3 áreas de actuación clave para el fortalecimiento de la gestión de los destinos: Liderazgo estratégico,

Ejecución Eficaz y Gobernanza Eficiente, áreas que el programa trabaja en diferentes fases en las cuales se brinda “apoyo, asistencia y monitoreo” (OMT, 2019 x, párr. 6).

De esta manera, estos dos programas consituyen ejemplos de herramientas de establecimiento de estándares de acuerdo a lo expresado por Jakobi (2009).

Red de Conocimiento de la OMT (UNWTO Knowledge Network):

Constituye un claro ejemplo de instrumento de difusión discursiva, por cuanto es un tipo de configuración en la que sus miembros comparten un espacio de generación de conocimiento en los diferentes ambitos de competencia de este organismo internacional. En sus objetivos, se expresa que la OMT debe liderar una comunidad de conocimiento en la que sus miembros proactivamente participen en la creación, difusión y aplicación del conocimiento relacionado al turismo. Además, se encarga de desarrollar un repositorio de recomendaciones, buenas prácticas, estándares, códigos y normas para una amplia aplicación para procedimientos, políticas y gobernanza en turismo (OMT, 2019 y), lo que de acuerdo a Jakobi (2009) implica que se trata principalmente de un instrumento de difusión discursiva. Además, parte de su accionar también incluye la realización de foros a nivel internacional en los que se dan cita expertos citados por la OMT, como por ejemplo el 2do Foro de la Red de Conocimiento de la OMT “Innovación en Turismo: generando puentes entre la teoría y la práctica” del año 2014, realizado en México (OMT, 2019 z).

Si bien por sus propias características, la red brinda asistencia técnica a sus miembros, su trabajo principal se relaciona principalmente con brindar una estructura en red a través de la cual los miembros puedan “crear, difundir y aplicar sus recursos de conocimientos de manera que puedan desempeñar un rol prominente en el dar forma al futuro del sector turístico” (OMT, 2019 y, párr. 3). De esta manera, es posible afirmar, siguiendo a Jakobi (2009) que no se trata principalmente de un instrumento de asistencia técnica, aunque sin dudas esta función y la de establecimiento de estándares están presentes y de manera importante, ya figuran explícitamente entre los objetivos de la red (OMT, 2019 y).

Publicaciones:

En general, en el ámbito turístico, cuando se hace referencia a las publicaciones de la OMT, se está hablando de un gran número de distintos documentos con diferentes formatos, los cuales refieren a un amplio rango de temas siempre en relación con la actividad turística. Diversos autores (Puccio, 2009; Schenkel & Almeida García, 2015), consideran que a través del tiempo la OMT fue consolidándose como un lugar de referencia desde donde emanan las principales definiciones en relación al abordaje de la actividad turística. De esta manera, una de las herramientas más reconocidas por ser la voz de la OMT, son sus publicaciones, entre las que se pueden citar documentos como el Código de Ética Mundial para el Turismo del año 1999 y manuales como la Agenda para Planificadores Locales: Turismo Sostenible y Gestión Municipal del año 1999 y como el de Introducción al Turismo del año 1998.

Sobre este último documento, cabe señalar que se realizó con el objetivo de lograr cubrir un vacío detectado en lo que se refiere a contenidos básicos en materia turística, cuestión que fue abordada por la propia OMT (OMT, 1998). Desde su lanzamiento, y a pesar del tiempo transcurrido, este manual sigue siendo una referencia para todos los actores del ámbito turístico, especialmente para la elaboración de programas y planes de estudio de instituciones educativas y para artículos científicos relacionados con el campo.

Un repaso por los temas que desarrolla este manual ayuda a dilucidar la importancia de este documento en materia de difusión discursiva para la OMT. Los temas que aborda son: Definición de turismo, el sistema turístico, la planificación y desarrollo de los destinos turísticos, la competitividad en el turismo, los impactos del turismo, las cualidades requeridas para ser un profesional del turismo (OMT, 1998), así como también referencias a lo que en ese momento era un “nuevo paradigma que busca la rentabilidad sustentable de la actividad turística a largo plazo” (OMT, 1998, p. 206).

Como se mencionó, uno de los temas que aborda este documento tiene que ver con la planificación de los destinos turísticos. En este sentido, se ratifica la idea, en el marco de la actividad turística, de la necesidad de la planificación y que la misma ha adoptado un enfoque más amplio que el que tradicionalmente se

abordaba en el que existe “una mayor preocupación por generar sinergias entre el turismo y el entorno social, económico y ambiental” (OMT, 1998, p.191).

Un apartado que se considera importante para los fines de este estudio es la sección 5 de la unidad 9, titulada “El papel de las organizaciones internacionales en el proceso del desarrollo turístico mundial” (OMT, 1998). Donde se clasifican las organizaciones internacionales en: Organizaciones intergubernamentales con competencias en turismo (ONU, OIT, OMT, UNESCO, etc), organizaciones intergubernamentales regionales con competencias en turismo (OCDE, la ex CE, etc), Organizaciones no gubernamentales especializadas en turismo (IATA, la Asociación Internacional de Hostelería, el Consejo Mundial de Turismo, etc) y Asociaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro. Además se detallan actividades e iniciativas que los organismos internacionales deberían desempeñar y se manifiesta explícitamente que “la OMT presenta la estructura adecuada para la realización de la mayoría de las funciones anteriormente expuestas con el rigor, exactitud, nivel de conocimientos y experiencia suficientes para llevar a cabo esas misiones” (OMT, 1998, p.195).

Jakobi (2009) da cuenta que la difusión discursiva implica el establecer ideas en las agendas políticas nacionales, y tomando esta concepción en sentido amplio, se afirma que publicaciones y documentos de la OMT como los que se mencionan anteriormente han trascendido suficientemente y alcanzado tal autonomía que se pueden identificar principalmente como instrumentos de difusión discursiva, más allá de los medios por los cuales estas publicaciones llegan a estar disponibles para el público. Esto se determina tomando en cuenta que el público que accede a estas publicaciones, en su mayoría no lo hace bajo un programa de asistencia técnica, esto es bajo un programa concreto cuya implementación necesita de gestiones y acuerdos entre partes.

Aun así, y siguiendo a Jakobi (2009), es posible afirmar que las publicaciones de la OMT constituyen también un instrumento de asistencia técnica, a pesar de que no las encontramos estructuradas en un programa como lo puede ser, por ejemplo, el Programa de Turismo Sostenible. Las publicaciones técnicas de la OMT, al estar muchas disponibles de manera gratuita y en varios idiomas, permiten el acceso por parte de instituciones y diferentes entidades estatales,

así como el público general, a una parte importante del conocimiento que esta organización ha generado. Los Estados en sus diferentes niveles y en diversos lugares del mundo han tomado herramientas y conceptos de estas publicaciones para el desarrollo de sus políticas públicas turísticas.

En este sentido, la OMT expresa que su biblioteca electrónica “es una fuente de información que pone a disposición de nuestros Estados Miembros, Miembros Afiliados, suscriptores y público en general una cantidad inigualable de estudios e información sobre turismo” (OMT, 2019 aa, párr. 1).

De acuerdo a Jakobi (2009), existen medios informales como el *benchmarking*, el planteamiento de objetivos explícitos y de reglas, que pueden ser considerados como instrumentos de establecimiento de estándares. De esta manera, publicaciones como El Turismo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible del año 2017 y como Legislación del Turismo en las Américas del año 2014, son consideradas a los fines de este trabajo, como herramientas de establecimiento de estándares y son mencionadas aquí como ejemplos de la numerosa cantidad de publicaciones que podrían clasificarse de la misma forma.

En relación a la primera publicación, establece puntos de referencia sobre la relación entre el turismo y los objetivos del desarrollo sostenible, y claramente, de esta forma, establece una serie de pautas indicativas de lo que el turismo sostenible debería ser y como el mismo debe colaborar en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible.

En el caso de la segunda publicación, también establece puntos de referencia al mostrar “el nivel de madurez que ha alcanzado el sector en la región” (OMT, 2019 ab, párr. 3), a partir de un estudio de legislación comparada.

Programa de Relaciones Institucionales y de Movilización de Recursos:

Conocido también por sus siglas en inglés como IRRM (*Institutional Relations and Resource Mobilization Programme*), este programa está dedicado a generar asociaciones y vínculos, al tiempo que busca colaborar con diferentes organismos de la ONU y otras organizaciones internacionales. El IRRM “moviliza recursos financieros y no financieros que ayudan a la OMT a responder a las diversas necesidades de sus Estados Miembros”(OMT, 2019 ac).

Tomando en cuenta la clasificación de Jakobi (2009), este programa sería uno de los instrumentos de la OMT donde con mayor claridad se puede notar su función principal de financiamiento. Por supuesto, al movilizar también recursos no financieros, este programa tiene también una faceta en lo que respecta a asistencia técnica.

Por otra parte, sus objetivos también incluyen, aportar a que el turismo sea integrado en las agendas globales de desarrollo y del comercio (OMT, 2019, ac), por lo que es apropiado afirmar que existe también y de manera clara, una dimensión relacionada con la difusión discursiva.

Finalmente, se expone un cuadro en el cual se señala no sólo la clasificación de instrumentos de la OMT en base a la función dominante sino también se ven expresadas otras funciones conexas, simultáneas y complementarias.

Tabla 3:

Los instrumentos de la OMT clasificados según Jakobi (2009).

Elemento/Componente	Instrumento por Función Dominante	Instrumento por Función Complementaria
Día Mundial del Turismo.	Difusión Discursiva.	Funciones coordinativas.
Departamento de Inteligencia de Mercados y Competitividad.	Difusión Discursiva.	Establecimiento de Estándares. Asistencia Técnica.
Departamento de Estadísticas.	Establecimiento de Estándares.	de Difusión Discursiva. Asistencia Técnica.
Cuenta Satélite de Turismo.	Establecimiento de Estándares.	de Asistencia Técnica.
Programa de Turismo Sostenible “One Planet”.	Asistencia Técnica.	Difusión Discursiva.
Red Internacional de Observatorios de Turismo Sostenible (INSTO).	Establecimiento de Estándares.	de Funciones Coordinativas.
Hotel Energy Solutions.	Establecimiento de Estándares.	de Difusión Discursiva.
Código Ético Mundial para el Turismo.	Difusión Discursiva.	Establecimiento de Estándares.
Comité Mundial de Ética del Turismo.	Función coordinativa.	Establecimiento de Estándares.
Programa de Cooperación Técnica y Servicios.	Asistencia Técnica.	Establecimiento de Estándares.

Iniciativa ST-EP.	Asistencia Técnica.	Difusión Establecimiento Estándares.	Discursiva. de
Comité Director de las Naciones Unidas de Turismo para el Desarrollo.	Funciones Coordinativas.	Medios de Financiamiento. Asistencia Técnica.	
Guía de Turismo para el Desarrollo	Difusión Discursiva.	Establecimiento Estándares. Técnica.	de Asistencia
Academia OMT	Asistencia Técnica.	Difusión Discursiva. Establecimiento Estándares.	de
Red de Conocimiento de la OMT (UNWTO Knowledge Network).	Difusión Discursiva.	Asistencia Establecimiento Estándares.	Técnica. de
Publicaciones.	Difusión Discursiva	Establecimiento Estándares. Técnica.	de Asistencia
Programa de Relaciones Institucionales y de Movilización de Recursos.	Medios de Financiamiento.	Asistencia Técnica. Difusión Discursiva.	

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo 3

En el tercer capítulo de este trabajo se procura fundamentalmente dar cuenta, a partir de la indagación sobre el proceso de diseño e implementación del PETS CBA 2006, de la ocurrencia de procesos isomórficos que el nuevo institucionalismo ha relacionado con el cambio organizacional.

Para buscar cumplimentar lo arriba descrito, se realizó una revisión documental en la que el principal objetivo fue buscar antecedentes sobre estudios realizados en relación al PETS CBA 2006 así como documentos oficiales sobre este plan. Luego, se seleccionaron aquellos documentos que por sus particularidades pudieran ser utilizados como insumos para este trabajo proveyendo información para caracterizar y describir el plan mencionado, buscando constituir una base para la formulación de las entrevistas en profundidad, con las cuales se pudo obtener más y mejor información desde el enfoque que adoptado para este estudio.

De esta manera, en este capítulo se expone la caracterización del PETS CBA 2006 en base a la revisión documental y antecedentes; y se abordan resultados de las entrevistas realizadas buscando profundizar esta caracterización, así como otros aspectos relacionados con la decisión de llevar adelante esta política pública turística, identificando elementos que pudieran dar cuenta de las distintas formas en las que se manifiesta el isomorfismo.

Caracterización del Plan Estratégico de Turismo Sustentable Córdoba

2006 (PETS CBA 2006)

El documento oficial del PETS CBA 2006 consta de 299 páginas más anexos e índice, y resume el trabajo de elaboración del plan y sus resultados. Si bien no se especifica en el documento acerca de cuál es la función principal del mismo, se asume que es el producto resultado tangible del trabajo de las personas involucradas en la planificación y que se trata fundamentalmente de una herramienta de difusión.

De acuerdo al documento, el plan contó con la conformación de un equipo de 50 personas que estuvo encargado llevar a cabo su elaboración, el cual se denominó equipo del plan estratégico. Este equipo, a su vez se constituyó por, un asesor para el plan, un equipo técnico para la formulación del plan, un equipo de apoyo técnico en talleres, un equipo técnico de coordinación de talleres y un equipo de apoyo logístico.

La cantidad de miembros de cada equipo y su filiación se expresan a continuación en el siguiente cuadro:

Tabla 4:
Equipo del Plan Estratégico

	Asesor para el Plan.	Equipo técnico para la formulación del plan.	Equipo de apoyo técnico en talleres.	Equipo de coordinación de talleres.	Equipo de apoyo logístico.
Cantidad de miembros e Instituciones.	1 de la Agencia Córdoba Turismo.	2 de la Agencia Córdoba Turismo y 3 de la Escuela Superior de Turismo y Hotelería "Marcelo Montes Pacheco" (Total: 5).	12, de la Agencia Córdoba Turismo. (Total: 12).	19, de la Escuela Superior de Turismo y Hotelería "Marcelo Montes Pacheco" (Total: 19).	13, de la Agencia Córdoba Turismo. (Total: 13).

Fuente: Elaboración propia en base al Documento del PETS CBA 2006.

Este documento oficial cuenta con una carta introductoria firmada por el gobernador de la Provincia de Córdoba de aquel momento y máxima autoridad provincial; y cuenta también con un prefacio firmado por el presidente y máxima autoridad de la Agencia Córdoba Turismo Sociedad de Economía Mixta (ACT), que es el organismo provincial específicamente encargado de la actividad turística.

Tanto la carta introductoria como el prefacio brindan información valiosa por cuanto expresan desde el punto de vista de las autoridades políticas de qué se trata el plan y como el mismo se inserta en la política pública provincial a nivel general.

En ese sentido, la carta del gobernador hace referencia a que la política general de la provincia ha asignado un espacio prioritario al turismo por su potencialidad en relación al desarrollo social, económico y cultural, convirtiendo a esta actividad en una política de Estado en el marco de una visión estratégica (PETS CBA 2006).

En referencia a las características del plan, la carta introductoria expresa que se trata de un plan estratégico participativo "...en un marco de sustentabilidad del desarrollo" (PETS CBA 2006, s/n). Además, expresa que el plan se propone como instrumento "orientador y facilitador de un proceso de desarrollo turístico sustentable que ya está instalado en Córdoba" (PETS CBA 2006, s/n).

Por su parte, el prefacio del plan titulado "la visión estratégica de la Agencia Córdoba Turismo" (PETS CBA 2006, s/n), expresa que, al iniciar la gestión del titular en aquél momento, una de las principales preocupaciones era la de "consolidar las bases para convertir al turismo en una política de Estado" (PETS CBA 2006, s/n). Sobre la actividad turística, se afirma que la misma necesita de un enfoque que apunte al desarrollo integrado de este sector tomando como orientación los principios de "sustentabilidad, calidad y competitividad que impone el contexto nacional e internacional del desarrollo turístico" (PETS CBA 2006, s/n), y que es a partir de esto que se tomó la decisión de elaborar y ejecutar el PETS CBA 2006 (PETS CBA 2006).

Sobre el enfoque del plan, el prefacio afirma que el mismo es coherente con el desarrollo sustentable y que el plan se propone lograr acciones estratégicas que conduzcan al desarrollo sustentable de la actividad turística en la provincia, a través del compromiso y la participación de los diferentes sectores del turismo (PETS CBA 2006).

Finalmente, el prefacio hace referencia a la etapa de ejecución, sobre la cual expresa que "su implementación y consolidación representa un compromiso para todos los actores del sistema turístico, políticos, empresariales, sociales, académicos, en pos de la construcción de una Córdoba turística de calidad, competitiva, solidaria y sustentable" (PETS CBA 2006, s/n).

De esta manera, la producción y publicación de documentos como los que hacen de carta introductoria y prefacio, tienen el objetivo de mostrar la voluntad política del gobierno en relación a la política pública en cuestión, así como también explicar cómo la misma se inserta en la lógica de sus acciones de gobierno.

Así, en este punto, y a partir del documento oficial del PETS CBA 2006, se podría afirmar que la decisión de elaborar este plan fue tomada por las máximas autoridades políticas a nivel provincial, para las cuales el turismo es considerado de manera prioritaria por su potencial de desarrollo para la provincia de Córdoba.

El primer capítulo del documento del plan, es donde se encuentran otros de los principales aspectos que se busca investigar en este trabajo, dado que allí se expresan oficialmente cuestiones referidas al marco político institucional, los fundamentos del plan, el marco general de planificación, los antecedentes, el sistema de gestión institucional, el marco jurídico, el objetivo general y los objetivos particulares.

En los fundamentos, se expresa que la situación problemática a la cual se buscó responder con el plan estuvo relacionada con la configuración del desarrollo de la actividad turística provincial y la estimación de que ésta era pasible de ser abordada desde criterios sustentables. Otros aspectos que se mencionan como elementos de esta situación problemática son la ausencia de planificación turística a nivel provincial, la existencia de la Agencia Córdoba Turismo S.E.M. y la débil institucionalidad del sector a nivel local, entre otros. Esta sección también da cuenta de la adopción por parte del gobierno provincial, de la concepción de la OMT sobre el desarrollo sustentable del turismo, afirmando también que la misma parte de del concepto de desarrollo sustentable de la ONU (PETS CBA 2006).

En lo que respecta al encuadramiento de la planificación de esta política provincial, se afirma que la misma se enmarca desde el punto de vista jurídico en los preceptos de la ley nacional de turismo, así como en la ley provincial. En lo que respecta a la formulación del plan, se expresa que el PETS CBA 2006 se encuadró en las orientaciones del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS), cuyos programas estratégicos para la región centro, la

cual corresponde en su totalidad a la Provincia de Córdoba, fueron tomados en cuenta para la formulación de los objetivos (PETS CBA, 2006).

Como antecedente de una planificación del turismo a nivel provincial se menciona al PLANDETUR (Plan de Desarrollo Turístico de Córdoba) de 1985, el cual, según el documento, permitió avanzar sobre la actualización de la normativa turística provincial en el momento en que ese plan estuvo en vigente hasta el año 1995 (PETS CBA, 2006).

En la sección referida al sistema de gestión institucional, el documento expresa que la Agencia Córdoba Turismo S.E.M. es el órgano rector de la actividad turística a nivel provincial y da cuenta de su objeto y funciones (PETS CBA, 2006). Lo que indica que tanto el diseño del plan como su implementación estuvieron a cargo del mencionado órgano.

En lo que refiere a marco jurídico, el documento menciona las principales normativas provinciales sobre las que se asentó el plan para su elaboración e implementación (PETS CBA, 2006).

El objetivo general del plan expresado en el documento oficial es el siguiente:

Generar actuaciones estratégicas conducentes al desarrollo sustentable de la actividad turística en Córdoba, mediante la participación comprometida de todos los sectores del turismo de la provincia para el logro de una mejor calidad de vida para los habitantes, la protección del patrimonio provincial, el desarrollo cualitativo de la oferta, el incremento y redistribución de los ingresos, basada en criterios de equidad y la consolidación de la imagen turística de la provincia (PETS CBA 2006, p.19).

En el mismo, se puede observar un alineamiento en referencia a lo expresado en el plano político de máximo nivel provincial, más particularmente en lo relacionado al desarrollo sustentable de la actividad turística en la provincia, al tiempo que hace hincapié en la participación, y se explicitan varios aspectos que se encuentran comprendidos en las dimensiones del concepto de sostenibilidad.

Los objetivos particulares suman un total de 10, entre los cuales cabe destacar el número 1, que propone “incorporar el enfoque de sustentabilidad como base

de las actuaciones de desarrollo turístico en la Provincia de Córdoba” (PETS CBA 2006, p.19).

Habiendo encontrado antecedentes de caracterización del PETS CBA 2006, se rescataron de los mismos, aquellos elementos y conclusiones que permitieron una complementación de lo hasta ahora presentado en este capítulo.

El trabajo de Sánchez Maluf (2009), realiza un análisis sobre el PETS CBA 2006 a partir de la definición de 4 categorías que permiten el ordenamiento de la caracterización del plan siguiendo aspectos expresados en el marco teórico propuesto, con el fin de generar una propuesta de optimización de la planificación ya realizada. Desde el punto de vista metodológico, se realizó una revisión y análisis del documento del plan para luego pasar a la preparación y realización de entrevistas en profundidad a dos de los más importantes miembros del equipo del plan. Las categorías definidas fueron las siguientes: Aspectos relativos al marco normativo-institucional y la integración con respecto a la política turística nacional y local, aspectos relativos a la naturaleza directiva y participativa de la planificación, aspectos relativos a los enfoques de desarrollo sustentable y estratégico, y aspectos relativos al proceso de planificación turística.

De esta manera, Sánchez Maluf llega a varias conclusiones, algunas de las cuales son un aporte para los fines de este trabajo. Se reconoce al PETS CBA 2006 como un “instrumento de intervención estatal directiva” (Sánchez Maluf, 2009, p. 54), elaborado con el fin de contribuir a que el desarrollo del turismo se transforme en una política de Estado a nivel provincial, sobre cuya decisión la política turística pública nacional influenció de manera significativa y que buscó ser una herramienta para direccionar la actividad turística provincial bajo el marco del desarrollo sustentable (Sánchez Maluf, 2009).

En relación al plano nacional y su influencia sobre los niveles provinciales, se afirma que la promulgación de la ley nacional de turismo en el año 2005 y la presentación el PFETS en ese mismo año exhortó a las provincias a que desarrollen sus propios planes tomando en cuenta el marco propuesto a nivel nacional (Sánchez Maluf, 2009, p. 47).

Sobre el marco conceptual adoptado para la elaboración del PETS CBA 2006, se llega a la conclusión que el enfoque de desarrollo sustentable fue el que predominó, y que se evidencia en menor proporción el enfoque de la corriente estratégica (Sánchez Maluf, 2009). Sobre la preponderancia del enfoque de desarrollo sustentable, se afirma que se puede deber a la formación profesional de las personas que intervinieron en la elaboración del PETS CBA 2006, más relacionada con el enfoque de desarrollo sustentable que con la corriente estratégica (Sánchez Maluf, 2009).

Finalmente, y sobre el proceso de planificación, el PETS CBA 2006 se adecua a lo que en diferentes instancias la OMT promueve en materia procedimental para la elaboración de planes turísticos, tomando como premisa el desarrollo integral y sustentable de la actividad turística (Sánchez Maluf, 2009). Para afirmar esto, en el trabajo de Sánchez Maluf se tomó como referencia la publicación de la OMT, *National and Regional Tourism Planning*, del año 1994, que provee conceptos sobre la planificación nacional y regional, así como expone aproximaciones básicas, las técnicas y los principios que se aplican.

Otro antecedente importante es el trabajo de Toselli (2015), quien realizó un relevamiento y análisis comparativo sobre los planes estratégicos provinciales de turismo en la Argentina. El recorte que la autora propone, el cual va desde el año 2003 al año 2013, fue seleccionado según su propia consideración de que, en ese período en Argentina, se desarrollaron políticas públicas turísticas cuya concepción de la actividad turística se relaciona con las posibilidades que el turismo tiene como “un sector dinamizador de la economía, generador de riqueza y de bienestar individual y colectivo” (Toselli, 2015, p. 1).

En lo que respecta a la planificación del turismo, Toselli (2015) recoge las afirmaciones de la OMT sobre que la planificación nacional o regional es importante para el desarrollo y gestión de la actividad turística de manera controlada, previniendo problemas y aportando beneficios. En línea con esto, Toselli (2015) afirma que en las últimas décadas el concepto de planificación estratégica aplicada al turismo, fue consolidándose a raíz de que se pudieron verificar los beneficios que dicha planificación trajo a los destinos turísticos.

Sobre el caso particular del PFETS, Toselli (2015) se apoya en Almirón et al (2008) y Kuper & Ramírez (2008) expresando que este plan manifiesta el vínculo entre turismo y desarrollo y muestra “el alto grado de institucionalización que el sector adquiere como política pública” (Toselli, 2015, p. 5).

Sobre el PETS CBA 2006, Toselli (2015) afirma en base a su investigación, que este plan provincial menciona su vinculación con el PFETS, que el plan contó con el apoyo financiero del Consejo Federal de Inversiones (CFI) y que se encuentra dentro de los planes provinciales elaborados con metodología participativa.

Campos de actuación:

De acuerdo al documento del PETS CBA 2006, los campos de actuación son “grandes núcleos temáticos que organizan la actividad del sector turismo a tener en cuenta en un proceso de planificación estratégica” (p. 21). Si bien se realiza esta afirmación de manera contundente, en el documento no se explicita una fuente concreta para tal definición.

De esta manera los campos de actuación determinados fueron 5 en total, de los cuales los 2 primeros se refieren a la gestión de la oferta tanto desde el punto de vista de los recursos turísticos como desde el desarrollo de facilidades y servicios turísticos. Cabe resaltar que en estos dos campos se hace referencia manifiesta a la sustentabilidad, mencionándola tanto como criterio y como principio (PESTC, 2006). El campo 3 refiere a la identificación y promoción de productos, en el que se expresa sobre la búsqueda de consolidación de la imagen turística de Córdoba con un “criterio de protección de sus propias identidades...” (p.21).

El campo 4 denominado como inversión, hace referencia al mejoramiento de las ventajas comparativas de la Provincia de Córdoba como destino turístico, a través de la inversión en obras públicas, gestión de incentivos y financiamiento para el sector privado. Finalmente, el campo 5, llamado capacidad local de gestión turística vuelve a hacer referencia explícita a la sustentabilidad, esta vez en relación a las capacidades de gestión del desarrollo turístico sustentable en diferentes niveles, tanto gobiernos locales como otros tipos de organizaciones.

El Proceso de Planificación:

Bajo este título, el documento del PETS CBA 2006 hace referencia a el “proceso metodológico para la elaboración del plan participativo” (PETS CBA, 2006, p.43) que contempló 5 etapas incluyendo una primera etapa denominada como preliminar (PETS CBA, 2006).

Siguiendo al documento en cuestión, en la etapa preliminar se buscó fijar las bases para el plan y es en este punto donde se afirma que “se conformó el equipo técnico de planificación” (PETS CBA, 2006, p.43) a partir de la decisión política tomada por el gobierno provincial. De esta manera, se expresa que este equipo tuvo en esta etapa que encargarse de realizar el diagnóstico preliminar, definir el objetivo general y los objetivos particulares, adecuar la metodología del PFETS para el desarrollo del PETS CBA 2006 tomando en cuenta las características propias de la Provincia de Córdoba, determinar los integrantes de los equipos técnico operativos y de apoyo logístico, organizar talleres regionales, producir el documento base y convocar a los actores locales para los talleres regionales.

En la primera etapa, denominada como talleres regionales se buscó determinar, a partir de la participación de actores locales, los subsistemas decisores y los temas generadores por campo de actuación; para lo cual se aplicaron matrices de interrelación (PETS CBA, 2006). En la segunda etapa, el equipo técnico de planificación elaboró un documento en el que se sintetizó la información recaba en los talleres regionales, que se envió a organismos del gobierno provincial relacionados con la actividad turística, para que los mismos realicen aportes y consideraciones (PETS CBA, 2006).

La tercera etapa, llamada talleres regionales tal como la primera, consistió en la realización de talleres con los representantes surgidos de los talleres de la primera etapa y en el análisis de aquellos enfocado en el campo de actuación número 5, denominado capacidad de gestión local turística (PETS CBA, 2006). La cuarta etapa, cuyo nombre asignado fue formulación final y presentación del plan, además de lo que su indica su denominación, consistió previamente en “la formulación de los lineamientos programáticos para el logro de los objetivos particulares establecidos en la etapa preliminar” (PETS CBA 2006, p.43).

En lo que refiere al proceso metodológico en los talleres regionales (etapa 1), cabe resaltar que los mismos incluyeron la participación de representantes del

sector público, privado y académico de las localidades y área donde se realizó cada taller; y que cada taller comprendió actividades en plenario donde el equipo técnico de planificación y el equipo técnico operativo actuaron como facilitadores de las dinámicas propuestas (PETS CBA, 2006). De esta manera en cada uno de los 15 talleres se presentó el documento base elaborado en la etapa preliminar, se buscó identificar conflictos y potencialidades para luego hacer una jerarquización y búsqueda de relaciones entre los mismos a través del uso de matrices de interrelación. También en cada taller, se buscó determinar lo que se denominó como subsistemas decisores, que son aquellos conflictos de mayor acción multiplicadora negativa, así como se buscó identificar temas generadores, denominación adoptada para referirse a potencialidades de mayor acción multiplicadora positiva, con capacidad de generar procesos de resolución de conflictos (PETS CBA, 2006).

Finalmente, en estos talleres regionales, se realizaron debates sobre posibles programas y proyectos y se eligieron representantes por campo de actuación para los talleres regionales por área turística que se realizaron en la ciudad de Córdoba.

En relación a los talleres regionales por área turística, se expresa que participaron los representantes de cada área elegidos en los talleres anteriores, los cuales en plenario asistieron a la presentación del documento síntesis elaborado en la etapa 3. Y en comisiones por áreas, analizaron los subsistemas decisores y los temas generadores en relación a los aspectos que incluía la matriz de capacidad de gestión turística, instrumento metodológico de aproximación al campo de actuación 5.

Causas de la decisión de elaborar el PETS CBA 2006

Cómo ya se mencionó anteriormente, el documento oficial del plan manifiesta claramente la decisión política al más alto nivel para llevar a cabo el plan. Sin embargo, más allá de un diagnóstico general de la situación del turismo en la provincia, el documento no exhibe muchas pistas sobre el contexto o marco situacional previo a la decisión de elaborar el plan y las principales causas que pueden haber motivado la misma.

Sobre este punto, las entrevistas realizadas en este estudio aportaron más información. De esta manera, existe una coincidencia generalizada de los entrevistados en relación a un contexto previo a la decisión, en el que no había un plan en Córdoba, no había información sobre muchos aspectos clave de la actividad turística de la provincia y en el que la Nación ya había elaborado y presentado su plan federal.

En este sentido, algunos de estos elementos contextuales son considerados como causas de la decisión:

Bueno, se había formulado el PFETS. Entonces la provincia, de alguna manera, adhirió a esa decisión y formuló el propio. Me parece que esa es una de las cuestiones. Y también, estar en consonancia con la tendencia. Y la tendencia era planificar en el marco de la sostenibilidad (Entrevistado 3, equipo técnico para la formulación del plan, comunicación personal, 9 de agosto de 2019).

Por la misma línea y en relación al plan nacional se expresaron también otros entrevistados. Es decir, una de las causas de la decisión tuvo que ver con una decisión a nivel nacional de realizar una planificación estratégica del turismo a ese nivel gubernamental: "...se había presentado el PFETS, de allí supongo que surgió que Córdoba tenga su plan estratégico, o sea esas fueron las decisiones políticas..." (Entrevistado 4, equipo técnico para la formulación del plan, comunicación personal, 17 de abril de 2020), "...un motor movilizador creo que fue el propio PFETS, digamos, no como un problema puntual, pero sino como una lógica que venía" (Entrevistado 1, asesor para el plan, comunicación personal, 3 de abril de 2020).

El impacto negativo de la actividad sobre el ambiente fue mencionado por uno de los entrevistados, quien, si bien señaló que se empezaban a ver estos impactos, tampoco estaban claramente establecidos y, ante la pregunta concreta de si existió en ese momento una problemática definida en términos concretos, la respuesta fue negativa e hizo referencia a una "necesidad política" (Entrevistado 1, Asesor para el plan, comunicación personal, 3 de abril de 2020).

De esta manera, y en base a la información recabada por las entrevistas es posible afirmar que una de las principales causas de la decisión de elaborar el

PETS CBA 2006 fue la necesidad de seguir una tendencia en relación a lo que estaba sucediendo en la actividad turística en el país, cuestión que en gran medida fue desencadenada por la elaboración y presentación del PFETS, lo cual tenía la potencialidad de hacer evidentes algunos aspectos negativos de las gestiones a nivel provincial. Esto fue manifestado por parte de los entrevistados de manera general y en algunos casos de manera puntual:

La Nación en esos tiempos sacó como bastante ventaja al resto de las provincias y eso por ahí hizo vislumbrar un poco en las provincias y en una provincia como Córdoba que se supone que tiene que estar a la vanguardia de la actividad turística, por ahí podría ser vislumbrada la falta de capacidad de gestión, podríamos decir (Entrevistado 1, Asesor para el plan, comunicación personal, 3 de abril de 2020).

Cabe aclarar que lo expuesto no implica que no hubiera también otras razones para la decisión tomada. En este sentido los entrevistados fueron claros en que, si bien no había una situación problemática bien definida, si había una cierta percepción generalizada de la necesidad de elaborar un plan, como lo expresó uno de los entrevistados:

El único problema que podía haber era la falta de un norte o de un objetivo cierto en la actividad y un cambio de paradigma que se vislumbraba en ese momento, que era, bueno dejar el turismo masivo y de contemplación para pasar a una forma de turismo más selectivo y activo (Entrevistado 8, participante del sector público municipal, comunicación personal, 31 de marzo de 2020).

Sobre el cambio de paradigma al que hace referencia esta última cita, es un aspecto al que refirieron varios entrevistados incluyendo quienes tuvieron funciones en la elaboración del plan como quienes participaron como actores de la actividad, y apuntaron a la tendencia de la actividad turística a incorporar conceptos y principios del desarrollo sostenible:

En ese momento había un gran auge y difusión del desarrollo sostenible aplicado al turismo y las posibilidades que esto podría traer no sólo a los destinos turísticos sino a otros lugares que quisieran desarrollar esta actividad (Entrevistado 9, participante del sector público municipal, comunicación personal, 9 de abril de 2020).

De esta manera se pudo explorar el contexto y conocer algunos elementos que van más allá de lo que expresa el documento oficial del plan y, en principio, se

pueden observar evidencias de isomorfismo en el sentido que lo entienden Di Maggio y Powell (1999). Sin embargo, la intención fue ahondar más entre los diferentes elementos que aportaron a la decisión de elaborar el plan, tomando en cuenta los diferentes tipos de isomorfismo cuyos componentes característicos fueron útiles para poder profundizar sobre otros aspectos de la decisión mencionada.

Así, la información obtenida muestra que tanto la incertidumbre como la necesidad de legitimación fueron factores importantes. Así lo expresó uno de los entrevistados:

Había de parte de otros sectores una percepción de que la conducción de la Agencia Córdoba Turismo no tenía mucho conocimiento desde lo técnico y eso generaba dudas, pero la conducción del organismo permitió el trabajo de personas formadas en lo técnico, pero también en lo político (Entrevistado 1, asesor para el plan, comunicación personal, 3 de abril de 2020).

Otro entrevistado, sobre la situación de la ACT afirmó: “Era un momento político en la que era un poco discordante la situación digamos a nivel municipal con el nivel provincial. Entonces por ahí, había como un desenganche jurisdiccional, por llamarlo de alguna manera” (Entrevistado 7, participante del sector privado, comunicación personal, 8 de abril de 2020), lo que para el mismo entrevistado significaba que había incertidumbre hacia adentro y afuera de la ACT, así como que ésta tenía la necesidad de afirmación y reconocimiento por parte tanto de los municipios como de los demás actores que componen la actividad, los cuales realizaban diversos reclamos en aquel momento.

Sobre lo expresado en el párrafo precedente, uno de los entrevistados perteneciente al sector público municipal afirmó que la percepción de los actores de la actividad turística provincial era que la intención de la ACT era legitimarse ante los demás actores:

En su momento, a nosotros (*los municipios*) nos cayó bien que el plan se realizara. Sin embargo, no legitimó, al contrario, no legitimó a la Agencia Córdoba Turismo, muy por el contrario, la puso en una posición de que, si uno reclamaba el seguimiento de una política a través de un plan, seguramente iba a encontrar muchas falencias (Entrevistado 8, participante del sector público municipal, comunicación personal, 31 de marzo de 2020).

A lo cual agregó que, justamente aquello que se expresó en el plan y que se debería haber seguido como guía del desarrollo turístico provincial, no llegó a materializarse (Entrevistado 8, participante del sector público municipal, comunicación personal, 31 de marzo de 2020). Otros entrevistados que fueron parte del equipo técnico de coordinación de talleres, comentaron que no les fue suministrada mayor información sobre estos aspectos o bien intenciones desde el punto de vista relacional de la ACT.

Con estos datos, es posible afirmar que existen claros elementos que muestran la ocurrencia de un proceso mimético (Di Maggio y Powell, 1999) en lo que refiere a la adopción de una forma concreta de política pública de parte de una organización, la ACT, la cual tomó como modelo una iniciativa del organismo nacional de turismo; y a su vez, también podemos afirmar que existió un proceso de tipo coercitivo en relación a las presiones que los actores a nivel sub nacional ejercían sobre la ACT, lo cual tiene relación directa con la necesidad de legitimación.

Volviendo a lo que refiere a los procesos miméticos o isomorfismo mimético, Di Maggio y Powell (1999) afirman que el modelado, la acción de copiar el modelo o las prácticas de otra organización, se produce como una respuesta a la incertidumbre, aspecto este último que se hizo evidente en las manifestaciones de los entrevistados. Otros elementos que de acuerdo a Di Maggio y Powell (1999), constituyen ventajas de la conducta mimética, son que ofrece una solución viable con pocos costos asociados ante problemas con causas ambiguas o que tienen soluciones poco claras.

Así, y en referencia al caso de la ACT y el PETS CBA 2006, ninguno de los entrevistados dio cuenta de una definición concreta sobre causas del problema que diera origen a la decisión de elaborar el plan, y expresaron que el planteamiento fue más bien general y en sintonía con lo que suele identificarse como temas generales y/o inherentes a la actividad turística, que se podrían aplicar a cualquier lugar, como por ejemplo, sus impactos y la estacionalidad (Entrevistado 1, asesor para el plan, comunicación personal, 3 de abril de 2020).

En lo que refiere a las diferentes alternativas que pudiera haber habido en relación al accionar de la ACT, es decir, la posibilidad de llevar adelante otra

política en vez de la realización de un plan estratégico de turismo, no se pudo obtener mucha información en concreto. Aunque los entrevistados que sí aportaron datos, afirmaron que no se había pensado mucho en otras posibilidades de acción, sino que simplemente se optó por la elaboración de un plan en base a “una cierta puerta abierta dejada por el nivel nacional” (Entrevistado 1, asesor para el plan, comunicación personal, 3 de abril de 2020).

Sobre esto último, se realizaron indagaciones a los fines de conocer más sobre la política turística nacional en aquellos momentos previos a la decisión de elaborar el PETS CBA 2006, y a través de las entrevistas, se pudo dar cuenta de los puntos de vista del nivel nacional y del nivel sub nacional. En lo que respecta al primero, uno de los entrevistados, quien estuvo a cargo de la dirección, elaboración y coordinación del plan federal, manifestó que no hubo una acción sistemática para promover que las provincias realicen sus planes estratégicos de turismo:

En ese momento al menos, no. Yo creo que el organismo nacional estaba más ocupado en implementar y consolidar su propio plan y naturalmente algunas provincias fueron como tomando esa referencia y reproduciéndola... Posteriormente, a partir, te diría, de la primer actualización del PFETS que fue en 2011, ahí sí hubo una política de transferencia de metodologías y de asistencia técnica para que las provincias planificaran, porque después del 2005 y te diría hasta el 2010, 2011, no muchas provincias avanzaron en su planificación (Entrevistado 10, coordinador general del PFETS, comunicación personal, 1 de abril de 2020).

A lo que agregó, “...no era explícito ni era formal, tampoco necesariamente una presión u obligación que imponía la Secretaría de Turismo de la Nación” (Entrevistado 10, coordinador general del PFETS, comunicación personal, 1 de abril de 2020). Ampliando la información, este entrevistado abordó dos cuestiones que dan luz a las interpretaciones que luego hubo desde el nivel sub nacional. En primera instancia, el entrevistado refirió a que, si alguna provincia decidía realizar su plan estratégico de turismo, aquello era bien visto por el organismo nacional de turismo. Y en segunda instancia, el entrevistado explicó que el plan federal se basó en las regiones siendo esta la escala organizacional propuesta en la planificación y que, por esto:

No podía incluir la totalidad de las cuestiones o aspectos que a las provincias les interesaban, y que, para eso, sí, las provincias tenían que establecer sus propias prioridades, sus propias planificaciones y proyectos para canalizar estos aspectos más particulares (Entrevistado 10, coordinador general del PFETS, comunicación personal 1 de abril de 2020).

En el nivel sub nacional se verificó, por parte de todos los entrevistados, que en aquel momento no hubo una política nacional activa en la forma de un programa o acción concreta para que las provincias pudieran tener la posibilidad de realizar sus planes estratégicos. Más bien, algunos interpretaron la situación como una suerte de “invitación...un contagio” (Entrevistado 8, participante del sector público municipal, comunicación personal, 31 de marzo de 2020) y el resto se refirió al tema como una mezcla de oportunidad, presión y obligación, afirmando al mismo tiempo que no había una política formalmente planteada que de manera vinculante haya buscado forzar a las provincias para seguir una dirección determinada.

De esta manera, siguiendo a Di Maggio y Powell (1999), y a partir del análisis de las entrevistas, se puede dar cuenta de aspectos relacionados con el isomorfismo coercitivo, aunque en su versión más sutil y menos explícita, así como aspectos relacionados con el isomorfismo mimético. En lo que refiere a evidencias de presiones relacionadas con el isomorfismo normativo, algunos entrevistados hicieron referencias que pueden apuntar a una posible asociación entre lo técnico-profesional y la planificación del turismo, en el sentido que se percibía, dentro del sector turístico, que la elaboración de estos planes daba cuenta de un nivel importante de profesionalización, lo cual podía contribuir al posicionamiento de los destinos en diferentes niveles. Y que, a su vez, los profesionales involucrados, ya sean consultoras, funcionarios o técnicos de los organismos estatales, con su formación académica, influyeron en la adopción de determinadas metodologías y en la toma de decisiones, aspectos estos últimos que fueron destacados también en el trabajo de Sánchez Maluf (2009).

Enfoques de la planificación turística y el PETS CBA 2006

Retomando los aportes de estudios sobre el PETS CBA 2006, el trabajo de Sánchez Maluf (2009) señala que el enfoque adoptado para este plan fue predominantemente el del desarrollo sostenible con algunos aspectos

relacionados con el enfoque de la corriente estratégica. Para llegar a esta conclusión, Sánchez Maluf tomó algunas ideas principales del trabajo de Osorio García (2006), en el cual se exponen los principales enfoques y modelos de la planificación turística. De esta manera, de acuerdo a Sánchez Maluf (2009), elementos del PETS CBA 2006 como los “objetivos establecidos, los campos de actuación seleccionados, las líneas programáticas, los programas y los proyectos identificados” (p. 49) como así también la metodología de trabajo aplicada y el carácter participativo que se le intentó dar al proceso de planificación, son indicios claros del enfoque del desarrollo sostenible.

En lo que refiere al enfoque estratégico, Sánchez Maluf (2009) afirma que, a pesar de la propia denominación del plan, esta perspectiva no se encuentra demasiado presente y destaca, entre otras cuestiones, la ausencia de análisis de escenarios futuros, aspecto que es común encontrar en planes estratégicos.

Varios años antes al inicio de la elaboración del plan, la OMT (1999) hizo referencia a incorporaciones de diferentes metodologías y enfoques de planificación en el campo de la disciplina turística, dejando claro expresamente, que debía darse lugar preeminente a “la adopción de un estilo de planificación turística flexible, concertada y de abajo hacia arriba, concretada en lo que se viene denominando Planificación Estratégica del Desarrollo Turístico Sostenible” (OMT, 1999, p. 34).

Algunas de las características de este tipo de planificación, el cual promueve la OMT (1999), se relacionan con “la priorización del proceso participativo” (p.35), la concentración en un número reducido de temas seleccionados y la gran importancia dada al medio y largo plazo futuro siguiendo aspectos clave de la metodología prospectiva; por supuesto en el marco de los conceptos de la sostenibilidad y el turismo sostenible (OMT, 1999).

De esta manera, pueden verificarse y adoptarse las conclusiones de Sánchez Maluf (2009), al menos desde un punto de vista general, en relación a enfoques y conceptos utilizados en el proceso del PETS CBA 2006. A lo cual podría agregarse, que este tipo de planificación de la actividad turística ha sido reconocido y promovido por la propia OMT y que esta combinación de enfoques

no es una rareza, sino que es frecuente, considerando que aquellos no son excluyentes entre sí (Osorio García, 2006).

En relación a los principales conceptos utilizados en el proceso de diseño e implementación del PETS CBA 2006, los entrevistados aportaron más información, aunque por supuesto la misma refiere a sus propias experiencias y percepciones.

Entre los conceptos a los cuales hicieron mayor referencia los entrevistados, se encuentra la participación, aspecto el cual para la OMT (1999) es importante en su enfoque de planificación:

Me parece que el eje fundamental estuvo en lo participativo. Se tomó como importante el rol del actor local en eso. Fue importante lo participativo como un criterio de sostenibilidad. Ahora está mucho más fuerte ese concepto que en ese momento (Entrevistado 2, miembro del equipo técnico para la formulación del plan, comunicación personal, 9 de agosto de 2019).

Otro entrevistado cuyo rol era importante tanto en lo político como en lo técnico, amplió más sobre los principales conceptos tenidos en cuenta y expresó lo siguiente:

Bueno, uno de los principales conceptos que tomamos fue la participación, la participación comprometida de todos los sectores para el desarrollo sustentable de la actividad. Pero también el desarrollo en general, así como también el desarrollo de la oferta en términos cualitativos. Esto último Córdoba lo necesitaba para la consolidación de la imagen turística de la provincia (Entrevistado 1, asesor para el plan, comunicación personal, 3 de abril de 2020).

Otros conceptos que fueron destacados por los entrevistados fueron la sostenibilidad como marco rector general del proceso y la idea del turismo como una herramienta para el desarrollo:

La idea principal para mí era la sostenibilidad, claramente. Y el turismo como un medio para sostener a una comunidad, para generar oportunidades, empleo, etc. Aunque esta era mi percepción, ya que nunca nos explicaron en profundidad sobre lo que se buscaba trabajar (Entrevistado 6, miembro del equipo técnico de coordinación de talleres, comunicación personal, 6 de abril de 2020).

Otro entrevistado, que también se manifestó en el mismo sentido, expresó lo siguiente:

El turismo como una oportunidad para generar trabajo, mejorar el servicio, tener atractivos para atraer turistas. Mantener los recursos en el tiempo

evitando que se deterioren. Y además se hablaba que todo no se iba a lograr en poco tiempo, sino que se hablaba del largo plazo (Entrevistado 5, miembro del equipo técnico de coordinación de talleres, comunicación personal, 2 de abril de 2020).

Cabe destacar que varios de los entrevistados intentaron dar cuenta de la diferencia que hubo entre aspectos discursivos o declarativos, y lo que se terminó priorizando en el plan, al menos desde sus propios puntos de vista. En este sentido, un entrevistado que participó de los talleres como representante del sector público municipal expresó:

Creo que la intención o al menos lo que se decía...lo que se declaraba era que la idea era que el plan se elabore dando cuenta del concepto de sostenibilidad. Pero luego en el contacto con los actores y avance de la elaboración siempre primaba la dimensión económica (Entrevistado 8, participante del sector público municipal, comunicación personal, 31 de marzo de 2020).

Luego de la indagación sobre los principales conceptos que, de acuerdo a los entrevistados, estuvieron presentes en el PETS CBA 2006, se profundizó en relación a los enfoques que, según sus puntos de vista, se utilizaron para la elaboración del mencionado plan.

Para ello, se tomaron en cuenta los trabajos de Osorio García (2006), en el que se describen los principales enfoques de la planificación turística y su evolución incorporando una perspectiva latinoamericana basada en planificaciones realizadas, y el de Sánchez Maluf (2009), en el que examinaron algunos de estos aspectos del PETS CBA 2006.

De esta manera, entre los entrevistados hubo coincidencia en que el principal enfoque del plan estuvo relacionado con el modelo de planificación turística que promueve la OMT, al que en general denominaron como enfoque de desarrollo sostenible, aunque de acuerdo a Osorio García (2006) se trataría de un modelo que podría incluirse dentro del enfoque estratégico.

Al respecto uno de los entrevistados manifestó:

Te podría decir que el principal enfoque utilizado estuvo relacionado con el del desarrollo sostenible. Aunque también creo que la dinámica llevo a incorporar aspectos del enfoque económico porque eso surgía desde abajo hacia arriba, lo que llevo a incorporar algunas cuestiones

(Entrevistado 1, asesor para el plan, comunicación personal, 3 de abril de 2020).

Ante la pregunta sobre el enfoque económico, el entrevistado apuntó a que quizás lo que él llamo incorporación, puede también haber sido en la práctica una acentuación de la dimensión económica, refiriéndose a las dimensiones de la sostenibilidad.

En lo que refiere al enfoque estratégico, este entrevistado afirmó que:

Estratégico, no tanto. Algunos aspectos estuvieron presentes, pero si consideramos lo prospectivo como fundamental para dar cuenta del enfoque estratégico, para este plan se consideró más una mirada actual. Si bien hubo algunos aspectos del estratégico y del espacial, el principal enfoque fue el relacionado con el desarrollo sostenible (Entrevistado 1, asesor para el plan, comunicación personal, 3 de abril de 2020).

Otro entrevistado, miembro del equipo técnico para la formulación del plan se expresó coincidiendo en líneas generales con los que los otros entrevistados adujeron, pero también manifestó que esta combinación de los enfoques del desarrollo sostenible y del estratégico constituyó además un cierto nivel de obstáculo para la comprensión del proceso de elaboración por parte de los participantes:

En realidad, lo que yo considero por mi experiencia es que hicimos una especie de mezcla entre los enfoques estratégico y el sostenible con este último en mayor medida, quizás eso hizo que el proceso costara inicialmente mucho para la gente participante entenderlo (Entrevistado 4, miembro del equipo técnico para la formulación del plan, comunicación personal, 17 de abril de 2020).

Buscando comprender mejor lo que este entrevistado manifestó, se le preguntó sobre esta situación en la cual los participantes tenían dificultades para entender el proceso, sobre lo cual respondió haciendo referencia a la metodología y herramientas utilizadas en los talleres, “las matrices de interrelación que los participantes debían completar, eran al principio difíciles de comprender” (Entrevistado 4, miembro del equipo técnico para la formulación del plan, comunicación personal, 17 de abril de 2020), a lo cual agregó que luego con la práctica esto resultó más fácil para todos.

Desde el sector privado, la percepción sobre los enfoques que caracterizaron la elaboración del plan, si bien coincidió en general con los demás entrevistados, también aportó otra mirada:

Se veía un poco de muchos enfoques, del de desarrollo sostenible y del estratégico. Con marcada tendencia hacia el tema económico. Aunque el plan tenía el nombre de sustentable, lo que se notaba predominantemente era la tendencia hacia lo económico (Entrevistado 7, participante desde el sector privado, comunicación personal, 8 de abril de 2020).

Los entrevistados que participaron en los talleres del plan como representantes del sector público municipal, coincidieron con lo que se manifestó desde el sector privado:

El enfoque del desarrollo sostenible es el que predominó, el que daba la impresión que se estaba buscando adoptar. Pero la realidad de los territorios primó, así como aquello que estaba en la mente de los actores que participaron y eso era lo económico (Entrevistado 8, participante del sector público municipal, comunicación personal, 31 de marzo de 2020).

En relación a esta aparición de lo económico, se indagó respecto a que si lo que ocurrió fue que el plan abandonó un enfoque para adoptar otro; a lo cual los entrevistados hicieron referencia a que, en realidad, la dinámica de avance en la elaboración del plan con el *input* de los participantes fue inclinando el interés más hacia aspectos económicos que los ambientales y socioculturales,

La intención que había manifestado fue llevar el plan hacia el enfoque del desarrollo sostenible, esa era la ambición y como se planteaba discursivamente, pero después cuando se interactuaba con los sectores, con los actores, primaba la visión económica, sin dudas (Entrevistado 7, participante del sector público municipal, comunicación personal, 8 de abril de 2020).

Dando cuenta de que el planteamiento de las autoridades provinciales hizo énfasis en la adopción de los principios del desarrollo sostenible a la política pública turística provincial, considerando esto como un cambio significativo para el sector; se indagó a los entrevistados respecto a si había antecedentes en la Provincia de Córdoba de una política turística con las características que se han descripto, y si esto implicaba un cambio respecto a las políticas anteriores.

En este sentido, todos los entrevistados dieron cuenta de que no había antecedentes de la elaboración de una planificación a esta magnitud, así como tampoco del intento explícito de incorporar los principios de la sostenibilidad a la

política pública turística provincial, reconociendo un cambio importante respecto a un estado de situación anterior.

Otro aspecto de interés en el que se buscó indagar, fue si los entrevistados podían identificar el origen o las fuentes de las cuáles hubieran podido surgir los principales conceptos y enfoques utilizados en el PETS CBA 2006. Al respecto uno de los entrevistados expresó:

Básicamente, para nosotros, todo esto que usamos viene de la Organización Mundial del Turismo, claramente. Y también, por supuesto de las Naciones Unidas y los Objetivos del Milenio, que es como se llamaban en aquél momento, y que ahora se llaman Objetivos de Desarrollo Sostenible (Entrevistado 1, asesor para el plan, comunicación personal, 3 de abril de 2020).

Sobre esto cabe destacar, que casi todos los entrevistados se expresaron de manera similar nombrando a la OMT o bien a la ONU, “sin dudas, estos lineamientos bajaban de la OMT” expreso un miembro del equipo técnico para la elaboración del plan (Entrevistado 2, comunicación personal, 9 de agosto de 2019).

Sin embargo, hubo un entrevistado que expresó que “esto Córdoba se lo robó a Nación y a quién se lo robó la Nación, nunca lo sabremos” (Entrevistado 4, miembro del equipo técnico para la formulación del plan, comunicación personal, 17 de abril de 2020); y al indagar más sobre esta respuesta expresó que esa era la información que manejaba y se pudo interpretar que a lo que se refirió, es que no se pidió permiso para adoptar la decisión y ni tampoco para el uso de enfoques y metodologías.

Resultados de la decisión del PETS CBA 2006

Al momento de discutir de las causas de la decisión de llevar adelante el plan, se pudo dar cuenta que el contexto en el cual se encontraba la ACT en ese momento se caracterizaba en buena medida por la incertidumbre y la necesidad de legitimación.

En ese sentido, se buscó indagar sobre los posibles resultados en cuanto a lo expresado en el párrafo precedente intentando identificar los efectos que pudo haber tenido esta decisión.

De esta manera, los entrevistados que fueron parte de los equipos a cargo de la elaboración del plan en general coincidieron que la decisión permitió un mejor posicionamiento de la ACT como organismo encargado de llevar las riendas de la política pública turística provincial. Al respecto uno de los entrevistados expresó:

Sin dudas, que a partir de esta decisión hubo un mejor posicionamiento de la ACT. Además, se mejoró la imagen a nivel nacional, ya que el modelo institucional público-privado de la agencia venía siendo observado y no necesariamente de la mejor manera (Entrevistado 4, miembro del equipo técnico para la elaboración del plan, comunicación personal, 17 de abril de 2020).

Otro de los entrevistados, en la misma línea, expresó:

Respecto a si la posicionó mejor, te digo que sí y mucho. A la ACT en ese momento la puso por encima desde la mirada técnica, te diría hasta de las cámaras privadas. Desde lo político, como que tenía que venir al pie de un organismo que encabezaba algo moderno, prioritario (Entrevistado 1, asesor para el plan, comunicación personal, 3 de abril de 2020).

Desde el sector privado y desde el sector público municipal, si bien en general se coincidió en que la decisión de llevar adelante el PETS CBA 2006 contribuyó a posicionar a la ACT, este posicionamiento fue más bien efímero, quizás por la percepción de que no hubo un seguimiento de las acciones que el plan incluyó.

Capítulo 4

El cuarto capítulo de este estudio tiene como principal objetivo dar cuenta de la incidencia de la OMT en el diseño e implementación del PETS CBA 2006.

A los fines de abordar el objetivo propuesto, la indagación realizada apuntó a descubrir, considerando principalmente el punto de vista de los entrevistados, en qué consistió el rol o papel de la OMT en el caso de estudio en cuestión.

Cabe destacar que, para los fines de la indagación, se estimó necesario poder identificar que los entrevistados estuvieran en conocimiento de algunos elementos conceptuales relacionados con los objetivos de este trabajo. Este aspecto puede verse reflejado en la exposición de la información recopilada, la cual se dispone en este capítulo desde un nivel general a uno más particularizado.

De esta manera, la indagación partió desde aspectos generales relacionados con los organismos internacionales y la OMT, para luego adentrarse sobre especificidades en respecto al PETS CBA 2006 y en menor medida sobre el PFETS.

Lo expresado se realizó buscando hacer hincapié en la experiencia de cada individuo en relación a su participación en el PETS CBA 2006, en el PFETS, o bien en el trabajo dentro de la propia OMT; aspecto que se buscó explicitar en cada temática tratada.

El desarrollo del capítulo, entonces, muestra puntos de coincidencia, así como diferencias entre los entrevistados, lo cual enriquece el contenido y aporta a la comprensión del rol de la OMT en la relación con los Estados nacionales y sub nacionales en lo que respecta a las políticas públicas que estos últimos diseñan e implementan.

La OMT y el diseño de políticas globales

Para llevar a cabo la indagación necesaria a los fines de abordar el objetivo propuesto en este trabajo, se consideró conveniente estimar el grado de conocimiento de los entrevistados sobre aspectos generales referidos a los organismos internacionales, su funcionamiento y accionar. De esta manera, se pudo establecer que todos los entrevistados tienen conocimiento acerca de la existencia de diferentes organismos internacionales con distintos campos de acción, y que los mismos generan diversas políticas a nivel global a ser implementadas por los Estados.

Al respecto un entrevistado afirmó:

Sí, yo considero que sí, es algo que puede notarse en diferentes ámbitos y sectores. Y sobre todo implementan [*Los organismos internacionales*] estas políticas globales para los Estados adherentes, estos que forman parte de la organización en cuestión en razón de estar justamente adheridos a la misma (Entrevistado 2, miembro del equipo técnico para la formulación del plan, comunicación personal, 9 de agosto de 2019).

De este modo y en relación a las respuestas obtenidas por los demás entrevistados, se destaca también el reconocimiento de la existencia de un determinado nivel o campo, el internacional, que se estructura en gran parte con actores como los organismos internacionales, y que se caracteriza por una extrema complejidad en su funcionamiento.

Sobre este tema otro entrevistado expresó:

El sistema internacional y la forma en la que se relacionan los elementos que lo componen suele ser complicado de comprender...allí los organismos internacionales tienen un rol protagónico, los Estados participan y también otro tipo de actores como las ONG, entre otros (Entrevistado 11, asesor del secretario general de la OMT, comunicación personal, 30 de agosto de 2019).

A lo anterior, cabe complementar que los entrevistados reconocieron que no todos los organismos internacionales funcionan de la misma manera y que tampoco tienen las mismas posibilidades de influenciar o generar cambios en las políticas de los Estados.

De manera más específica y en relación a la OMT, se estimó importante verificar de qué manera los entrevistados consideraban a esta organización en el concierto internacional.

En este sentido, todos los entrevistados identificaron a la OMT como a un organismo internacional como a otros que tienen un campo específico de influencia, sin dejar de dar cuenta de aspectos diferenciales de su accionar que vale la pena destacar.

En relación a eso, uno de los entrevistados expresó que:

La OMT no es el típico organismo internacional, es decir no es como otros de los cuáles uno escucha...pareciera que trabaja de manera distinta. No da órdenes directas o quizás el peso que tiene en el concierto de organismos internacionales, es menor (Entrevistado 1, asesor para el plan, 3 de abril de 2020).

De este modo, y tomando en cuenta las declaraciones de los entrevistados, la OMT no es vista como un organismo internacional cuyas características le permitan la imposición de condiciones a los miembros como otros organismos lo hacen. En este sentido, un entrevistado se expresó sobre esta cuestión de la siguiente manera:

Los organismos internacionales con mayor influencia, es decir aquellos que tienen o pueden tener una gravitación importante son aquellos vinculados al mercado de capitales, el flujo económico, el sistema crediticio mundial y obviamente aquellos que tratan temas de seguridad (Entrevistado 11, asesor del secretario general de la OMT, comunicación personal, 30 de agosto de 2019).

Sin embargo, ampliando sobre este aspecto y en particular refiriéndose a la OMT, este mismo entrevistado expresó:

Luego gran parte del sistema internacional, parte en la cual incluyo a la OMT cumple un rol fundamental que se maneja en otro sentido, trabajan de otra manera en relación a sus miembros...en términos de recomendaciones, investigación y conocimiento, actualización, etc. (Entrevistado 11, asesor del secretario general de la OMT, comunicación personal, 30 de agosto de 2019).

En relación a las políticas globales, todos los entrevistados manifestaron que la OMT genera estas políticas con el fin de que sean implementadas por los Estados miembros. Al respecto uno de los entrevistados afirmó:

Si... *(la generación de políticas globales por parte de organismos internacionales)* lo tenemos demostrado desde la OMT hacia los países que la conforman.... Si, indudablemente la intención es que todos los países apliquen sus conceptos. El hecho de que los países se hayan adherido implica...que van a considerar sus apreciaciones. Elabora una política global (Entrevistado 3, miembro del equipo técnico para la elaboración del plan, comunicación personal, 9 de agosto de 2019).

A su vez, otro entrevistado afirmó:

Si yo creo que la OMT elabora políticas globales. Tal vez surgen...a ver...Puede ser que existan tendencias o propuestas de los Estados que forman parte, pero evidentemente existe un comité, un equipo técnico...no sé cómo le llamarán...es decir, especialistas que son los que elaboran las políticas en función de un lineamiento que se baja y que tiene que ver con el contexto general (Entrevistado 2, miembro del equipo técnico para la elaboración del plan, comunicación personal, 9 de agosto de 2019).

En relación a esta misma indagación, vale la pena rescatar el punto de vista de otro entrevistado, quien fuera coordinador general del PFETS y que después de dar cuenta de los diferentes niveles organizativos de la OMT, como la Asamblea General y la Secretaría General de ese organismo, brindó la siguiente información que aporta al conocimiento de la actualidad de los aspectos abordados:

Creo que el año pasado, anteaño pasado Estados Unidos volvió a la OMT, después de haberse ido mucho tiempo. Me da la impresión que la OMT más que marcar agenda firmemente, trata de ir integrando las diferentes miradas. En este sentido la reincorporación de Estados Unidos va a traer a colación temas de financiamiento y probablemente tensiones hacia dentro del organismo (Entrevistado 10, coordinador general del PFETS, comunicación personal, 1 de abril de 2020).

Tal como sugieren las respuestas de los entrevistados, para ellos existe una manera o forma en la cual las políticas globales son diseñadas, al tiempo que existe una intención de diversos actores en relación a esta hechura. En relación a ello, los entrevistados manifestaron que este proceso de diseño tiene que ver con la participación de los Estados miembros, los cuáles son convocados y se reúnen en foros o reuniones, siendo éstos ámbitos que ha determinado la OMT a esos fines, que pueden ser o no parte de su estructura formal, o bien otro tipo de foros o espacios que son también determinados por la OMT, pero de manera eventual.

De esta manera, un entrevistado que fue parte del equipo técnico para la elaboración del plan expresó que:

Creo que se trabaja en diversos comités, hay una organización que fue formalizada y bien determinada con directores y diferentes áreas y programas que tienen a su vez distintos fines. Yo estaba más en contacto con la gente de capacitación [*después de la elaboración del plan*] (Entrevistado 3, miembro del equipo técnico, comunicación personal, 9 de agosto de 2019).

Otro entrevistado, coincidiendo en líneas generales con el resto, pero aportando un enfoque diferente en el que detalla algunos temas de agenda de la OMT, afirmó que:

Algunos países están muy preocupados con lo que es la turistificación⁴ el sobre turismo y la gentrificación⁵, y claramente otros países más periféricos en ese sentido venimos más preocupados porque el turismo sí sea un factor de desarrollo, un factor de generación de empleos, de riqueza y demás. Entonces, la OMT busca arbitrar un poco esos intereses... yo creo que ha ido llevando a que, obviamente, tuviera que ir como generando distintas estrategias técnicas de ir como respondiendo a ese tipo de cuestiones (Entrevistado 10, coordinador general del PFETS, comunicación personal, 1 de abril de 2020).

Siguiendo con el mismo tema, este entrevistado aclaró que, de acuerdo a su percepción, existe, a grandes rasgos, una agenda de turismo sostenible para el desarrollo y de turismo para acabar con la pobreza, básicamente para los países de África y partes de Asia y Latinoamérica, la cual coexiste con otra agenda distinta, más dirigida hacia los países denominados como centrales (Entrevistado 10, Coordinador General del PFETS, comunicación personal, 1 de abril de 2020). Por otra parte, otro entrevistado quien en su momento ocupó el cargo de asesor del Secretario General de la OMT expresó que lamentablemente y al momento de la entrevista:

La OMT ha mostrado algunas veces un plan de trabajo que parece el mismo para todos los países, pareciera que no se consideran las distintas necesidades de los países...no por una cuestión de tamaño sino por una cuestión de la contribución del turismo a la realidad económica, por una

⁴ La turistificación, de acuerdo a Barrero Rescalvo & Báez (2021) se define como: “La apropiación física y simbólica de un territorio por una fuerte intensificación de la actividad turística en un breve lapso” (p. 1).

⁵ Siguiendo a Barrero Rescalvo & Báez (2021), la gentrificación comparte algunos aspectos clave con la turistificación, siendo un aspecto diferencial el reemplazo de los vecinos residentes de nivel socioeconómico medio y/o bajo por otro de mayor poder adquisitivo, en cambio la turistificación desplaza a la población residente para introducir visitantes que utilizan las viviendas como alojamientos turísticos.

cuestión de estadio. (Entrevistado 11, asesor del secretario general de la OMT, comunicación personal, 30 de agosto de 2019).

Los lineamientos que la OMT promueve a nivel global

Profundizando en la indagación, se estimó también necesario poder determinar si los entrevistados conocían sobre los principales lineamientos que la OMT como organismo internacional promueve y difunde. Este aspecto se consideró fundamental para este estudio, dado que el conocimiento o no sobre estos lineamientos de parte de los entrevistados, podía sacar a la luz aspectos importantes respecto de la influencia de la OMT en el trabajo relacionado con el PETS CBA 2006.

En este sentido, todos los entrevistados afirmaron que conocían sobre los principales lineamientos en los que se basan las políticas que promueve la OMT. De esta manera, se procedió a indagar sobre cuáles eran estos lineamientos, de acuerdo al conocimiento de cada entrevistado.

De este modo, uno de los entrevistados afirmó:

Creo que lo que plantea la OMT, la teoría de lo que plantea es excelente...hay pensadores en el marco de la OMT que tienen, para mí, una mirada sumamente correcta respecto a los temas que estamos hablando ¿No? Todo lo que se plantea desde la sostenibilidad, la participación, la gobernanza, la cooperación público-privada, la mirada local...creo que todo eso es lo que expresan sus lineamientos (Entrevistado 1, asesor para el plan, comunicación personal, 3 de abril de 2020).

Otro entrevistado, miembro del equipo técnico para la elaboración del plan expresó:

Tratan fundamentalmente sobre la sostenibilidad, que tiene que ver con la posibilidad de cuidar los recursos y, a su vez, que permita una posibilidad para el aprovechamiento. Más allá de ese planteamiento, creo que la OMT va más por el lado económico...que las otras dimensiones [*de la sostenibilidad*] (Entrevistado 4, miembro del equipo técnico para la formulación del plan, comunicación personal, 17 de abril de 2020).

Desde el nivel municipal, un entrevistado cuyo rol fue de participante en las convocatorias para la elaboración del plan, expresó que:

Se dieron directrices principalmente, hasta se estableció también en conjunto con las Naciones Unidas una agenda, la Agenda 21, donde los pueblos locales tenían que planificar su agenda a futuro. Eso a nosotros nos llegaba a través de la información que teníamos. A través de la OMT, también nos llegaba la teoría que ellos iban bajando en torno al concepto de desarrollo sustentable. En algún momento el uso de indicadores también para monitorear esta actividad. Y bueno, nosotros íbamos trabajando y adaptando estas macro políticas al territorio, digamos. Porque, si bien había una mirada macro, cuando esa visión llegaba a lo local, bueno, se transformaba en algo totalmente diferente (Entrevistado 8, participante desde el sector público municipal, comunicación personal, 8 de abril de 2020).

Desde el sector privado, uno de los entrevistados, sobre los lineamientos de la OMT, manifestó lo siguiente

Desde el punto de vista enunciativo, estos lineamientos son muy interesantes, son muy valiosos. Ahora bien, creo que tienen poca relevancia en el uso práctico, salvo casos puntuales que tienen que ver por ahí con conjuntos de normas o sistemas de gestión específicos desarrollados en base a la sostenibilidad (Entrevistado 7, participante del sector privado, comunicación personal, 8 de abril de 2020).

De esta manera y retomando lo expresado en relación a que todos los entrevistados manifestaron conocer sobre los lineamientos que promueve y difunde la OMT, es posible afirmar, además, que en general los entrevistados coinciden en relación a los contenidos de estos lineamientos. Así, todos los entrevistados mencionaron a la sostenibilidad o el desarrollo sostenible como base de los lineamientos. Algunos dieron cuenta de que ese concepto fue de alguna forma adaptado para el turismo para dar nacimiento a lo que hoy se conoce como turismo sostenible, y otros dieron cuenta de instrumentos donde se encuentran expresados estos lineamientos, destacando en particular al Código Ético Mundial para el Turismo.

De este modo y considerando las respuestas a los aspectos mencionados, se evaluó que todos los entrevistados podían contribuir en la profundización de los temas sobre los que trata este estudio, tomando en cuenta no sólo sus roles particulares en la elaboración del PETS CBA 2006 sino también su conocimiento específico sobre los contenidos sobre los que buscaba indagar en las entrevistas.

Los instrumentos de actuación de la OMT y el PETS CBA 2006

En el capítulo 2 de este trabajo, se presentaron, a partir de un extenso relevamiento, los principales instrumentos de actuación de la OMT para influir en las políticas de los Estados. A su vez, los elementos mencionados se clasificaron en base al trabajo de Jakobi (2009), quien propuso 5 categorías de herramientas de actuación de los organismos internacionales.

A partir de ello, se indagó a los entrevistados sobre cuáles son para ellos los mecanismos o instrumentos más efectivos que la OMT utiliza para instalar sus visiones y valoraciones en materia de políticas públicas turísticas.

De este modo, uno de los entrevistados manifestó lo siguiente al serle presentada la tarjeta de instrumentos de la OMT elaborada para las entrevistas:

Recuerdo que varios de estos los utilizamos directamente como referencia y también para revisar en qué podían aportarnos; el tema de Código Ético Mundial fue muy importante en lo que refiere a los principios, de principios éticos de la actividad que buscamos adoptar (Entrevistado 1, asesor para el plan, comunicación personal, 3 de abril de 2020).

Y complementó, “nosotros trabajamos bastante con un manual, que se llamaba creo que Agenda para planificadores locales de Latinoamérica y el Caribe” (Entrevistado 1, asesor para el plan, comunicación personal, 3 de abril de 2020).

Los entrevistados que fueron parte del equipo técnico para la elaboración del plan expresaron lo siguiente:

Para mí las publicaciones de la OMT son los instrumentos más efectivos y que más se han expandido...la OMT ya tenía [*años antes de la elaboración del PETS CBA 2006*] la Agenda para Planificadores Locales de edición para América Latina y el Caribe (Entrevistado 2, miembro del equipo técnico para la formulación del plan, comunicación personal, 9 de agosto de 2019).

Creo que son las publicaciones, que se difunden mucho, nosotros tomamos en cuenta mucho de las publicaciones. Después, en general, creo que la OMT trabaja bastante a través de las capacitaciones, que algunas son locales y otras veces se convocan a varios a países a un mismo lugar (Entrevistado 3, miembro del equipo técnico para la elaboración del plan, comunicación personal, 9 de agosto de 2019).

Otro miembro del equipo técnico para la formulación del PETS CBA 2006 expreso que estaba al tanto de la existencia de una gran variedad de

instrumentos y que reconocía la mayoría de los que se le presentaron, pero que el más conocido es el Código Ético Mundial para el Turismo y al respecto amplió:

Yo creo que una de las cosas que más se trabajó a nivel país, en nuestro país, fue el tema del código ético. Es un documento que sirvió para hilar más fino sobre el turismo, uno lo trabajó y se tuvo en cuenta para muchos aspectos (Entrevistado 4, miembro del equipo técnico para la formulación del plan, comunicación personal, 17 de abril de 2020).

Buscando ahondar en relación a sobre que quiso expresar con que este entrevistado había trabajado el Código Ético Mundial para el Turismo, el mismo comentó que desde su lugar en una institución académica, se hizo un trabajo importante a nivel país y a partir de una iniciativa del Ministerio de Turismo Nacional, en el que se buscaba armonizar aspectos referidos a la formación académica y en el que los lineamientos del código ético se tomaron muy en cuenta.

A su vez, a partir del sector público a nivel municipal, se pudo dar cuenta de otra perspectiva que corresponde con otra interpretación sobre la influencia de los instrumentos de actuación más efectivos de la OMT:

Desde la red de municipios turísticos que tuvimos algunos contactos con la OMT a través del Ministerio de Turismo de la Nación y creo que allí pude ver y dimensionar el trabajo de la Academia OMT y la fundación Themis en relación a directrices y certificaciones (Entrevistado 8, participante del sector público municipal, comunicación personal, 31 de marzo de 2020).

Complementando lo expresado, este entrevistado también dio algunas pistas más sobre cómo desde su lugar se percibe la acción de la OMT, manifestando que participar de estas instancias permitía hablar y aprender de políticas para implementar en los territorios, pero no había financiamiento ni recursos para ello por parte de la OMT (Entrevistado 8, participante del sector público municipal, comunicación personal, 31 de marzo de 2020).

De todas maneras, desde su lugar de funcionario público y para implementar en su municipio, se tomaron los “indicadores para el desarrollo de turismo sostenible” (Entrevistado 8, participante del sector público municipal, comunicación personal, 31 de marzo de 2020) que era parte de lo que se transmitía en las capacitaciones, aunque adaptados según su propio criterio para

el territorio que le tocaba gestionar en aquel momento, lo que permitió a la gestión municipal contar con un “tablero de comando de un destino turístico” (Entrevistado 8, participante del sector público municipal, comunicación personal, 31 de marzo de 2020), constituyendo así una gran innovación.

En lo que respecta concretamente al PETS CBA 2006, este entrevistado manifestó lo siguiente:

El Código de Ética de Turismo también se trasladó a muchos de los territorios y considero que fue base del PETS CBA 2006. Otros instrumentos como los observatorios en general de turismo internacional me parece que han sido también súper válidos y que creo que se investigaron para ver las posibilidades de Córdoba para captar turismo internacional (Entrevistado 8, participante del sector público municipal, comunicación personal, 31 de marzo de 2020).

Por otra parte, el entrevistado que fuera uno de los representantes participantes del sector privado en el PETS CBA 2006, expresó que la Cuenta Satélite de Turismo y el Departamento de Estadísticas fueron importantes en relación a su propio negocio privado, así como también lo fueron las diferentes publicaciones de la OMT (Entrevistado 7, representante del sector privado, comunicación personal, 8 de abril de 2020).

En relación a otros instrumentos este entrevistado expresó:

Estuve en contacto con la Guía de Turismo para el Desarrollo, porque tuve que interiorizarme en función de un foro de la ONU que iba a realizarse aquí [*en Córdoba*] y el Día Mundial del Turismo también es muy conocido y es una iniciativa muy apreciada por todos en el sector (Entrevistado 7, representante del sector privado, comunicación personal, 8 de abril de 2020).

Antes de exponer la información en relación a la respuesta obtenida por parte del entrevistado que formara parte de la elaboración del PFETS (Entrevistado 10, asesor del secretario general de la OMT, 30 de agosto de 2019), cabe retomar algunas respuestas de otros entrevistados que fueron parte del equipo técnico para la elaboración del PETS CBA 2006, en las cuales se manifiestan sobre la relación del nivel nacional con el provincial en el marco de la decisión para elaborar este último plan.

De esta manera, uno de los entrevistados expresó que “la OMT tenía su instrumento para planificar, la Nación elaboró su planificación y con una decisión

política, Córdoba hizo lo propio. Como un efecto cadena” (Entrevistado 2, miembro del equipo técnico para la elaboración del plan, comunicación personal, 9 de agosto de 2019). Y, por su parte, otro entrevistado manifestó que hay que “considerar primero la relación OMT-Nación” (Entrevistado 3, miembro del equipo técnico para la elaboración del plan, comunicación personal, 9 de agosto de 2019), a lo que agregó, complementando sobre los instrumentos o mecanismos de actuación de la OMT:

Yo creería que esos mecanismos actuaron en la relación de la OMT con turismo de la Nación, que fue quien primero hizo el PFETS, que se presentó acá en Córdoba en el año 2005, en un congreso de turismo. Luego vino el plan de Córdoba. Fue como en un efecto dominó (Entrevistado 3, miembro del equipo técnico para la elaboración del plan, comunicación personal, 9 de agosto de 2019).

De este modo, la importancia de la apreciación desde el nivel nacional sobre los diferentes instrumentos o mecanismos de actuación de la OMT se ve incrementada, dado que ilustra aspectos de cómo fluyen las políticas elaboradas desde este organismo internacional.

Así, el entrevistado número 10 expresó que el surtido de herramientas que propone la OMT es realmente importante en cantidad y calidad e intenta abarcar necesidades de diferente tipo que tanto los Estados miembros como el sector privado tienen, “yo creo que la mayoría de estos [*en referencia a la lista de instrumentos que le fuera presentada*] tienen aplicación y son bastante efectivos para la agenda de la OMT” (Entrevistado 10, coordinador general del PFETS, comunicación personal, 1 de abril de 2020), a lo que agregó:

Me parece que de ese menú de herramientas termina siendo muy interesante la producción de contenidos...lo de la guía para el turismo sostenible, es un material que todos los que damos clases vinculadas a turismo lo tomamos y lo contamos y lo aplicamos. Entonces, creo que la producción de documentos técnicos de conocimiento y demás, es una línea importante que obviamente tiene. Todo lo que es la biblioteca de OMT, que es muy consultada en ese sentido (Entrevistado 10, coordinador general del PFETS, comunicación personal, 1 de abril de 2020).

Complementado sobre lo manifestado, este entrevistado también comentó que otra línea importante de trabajo de la OMT es la que corresponde a los observatorios y el tratamiento de estadísticas, sobre lo cual recordó que

Argentina ha trabajado en conjunto con otros Estados miembros, en diferentes instancias propuestas por este organismo internacional, para avanzar en lograr mayor homogeneidad metodológica del tratamiento de datos turísticos (Entrevistado 10, coordinador general del PFETS, comunicación personal, 1 de abril de 2020). Por otro lado, este entrevistado también destacó entre los instrumentos de actuación de la OMT, a la Academia OMT y su trabajo en lo que usualmente se denominan simplemente como cursos OMT y que “tienen como lógica ir formando líderes del turismo alrededor el mundo” (Entrevistado 10, coordinador general del PFETS, comunicación personal, 1 de abril de 2020).

Sobre esto último, el entrevistado complementó:

A mí me tocó participar en uno [*cursos de la OMT*] acá en la Argentina y uno en México y algún otro no me acuerdo dónde. Realmente terminan siendo muy importantes, tanto en la incorporación de algunos conocimientos y también hay como una, entre comillas, sana bajada de línea, obviamente, respecto a su filosofía, su pensamiento y demás. Pero también es muy bueno el intercambio entre pares, ¿no? O sea, armas como una red de contactos, en este caso, de países de América Latina y demás y te sirve también como para tomar casos exitosos (Entrevistado 10, coordinador general del PFETS, comunicación personal, 1 de abril de 2020).

Al ser interrogado sobre el Código Ético Mundial para el turismo este entrevistado se manifestó de acuerdo con otros entrevistados sobre que este instrumento, condensa de alguna manera los principales lineamientos de la OMT (Entrevistado 10, coordinador general del PFETS, comunicación personal, 1 de abril de 2020); ampliando al respecto de la siguiente manera:

Creo que el código ético, en el momento que salió, vino a cubrir una necesidad que había respecto a un montón de situaciones emergentes en la dinámica del turismo, que era necesario orientar desde el punto de vista justamente de los comportamientos sociales, de la ética, de lo axiológico de poner los valores que, de alguna manera, representaban en un montón de situaciones no deseadas que el turismo genera y que sabemos que las genera. A tal punto, que para nosotros está incorporado como marco de referencia dentro de la ley de turismo, dentro del plan federal y demás (Entrevistado 10, coordinador general del PFETS, comunicación personal, 1 de abril de 2020).

Los lineamientos de la OMT y el PETS CBA 2006

Un aspecto a destacar a los fines de los objetivos de este trabajo, es respecto a la relación entre los lineamientos que promueve y difunde la OMT y el PETS CBA 2006. En ese sentido, la indagación llevada a cabo en las entrevistas, brindó información valiosa respecto de la mencionada relación.

De esta manera, los entrevistados de manera prácticamente unánime, identificaron al Código Ético Mundial para el Turismo como a un instrumento que contiene los principales lineamientos y principios del turismo sostenible que promueve la OMT. Cabe destacar, sin embargo, que esta caracterización, para los entrevistados, no es exclusiva de este código, sino que también pueden encontrarse los lineamientos y principios de la OMT en otros instrumentos de manera más o menos explícita, como en el caso de la Agenda para Planificadores Locales, las capacitaciones y otros.

Sobre la incorporación de los lineamientos o principios de la OMT en el PETS CBA 2006, uno de los entrevistados afirmó:

Al principio del trabajo [*de elaboración del PETS CBA 2006*], el Código Ético Mundial [*de la OMT*] fue muy importante porque nos brindaba un panorama completo de lo que se espera que sea el turismo, de principios éticos, de lineamientos en varios sentidos referentes a los roles de cada actor del turismo sustentable... (Entrevistado 1, asesor para el plan, comunicación personal, 3 de abril de 2020).

Complementando lo expresado este entrevistado expresó que, si bien el código fue muy útil en una primera instancia, fue necesario profundizar en muchos aspectos, dado que el marco que proponen estos lineamientos puede llegar a ser bastante abstracto, por lo que desde el equipo del plan echaron mano a la Agenda para Planificadores Locales para buscar incorporar herramientas más operativas, necesarias para el trabajo que estaban empezando (Entrevistado 1, asesor para el plan, comunicación personal, 3 de abril de 2020).

En relación a esto, éste entrevistado también expresó lo siguiente:

Es decir...en primera instancia trabajamos con el Código Ético Mundial [*de la OMT*] y fue importante su aporte por los lineamientos y principios generales. Pero luego principal y básicamente trabajamos con la Agenda para Planificadores Locales de la OMT...creo que la versión para Latinoamérica y el Caribe (Entrevistado 1, asesor para el plan, comunicación personal, 3 de abril de 2020).

Ante la pregunta si el enfoque de desarrollo sostenible que promueve la ONU y la OMT en el caso particular del turismo podría haber sido ignorado para utilizar realizar algún tipo de aproximación alternativa, este entrevistado respondió negativamente. En lo que refiere a por qué se tomó la decisión de adoptar los lineamientos de la OMT para la planificación planteada para la provincia, el entrevistado afirmó lo siguiente:

Creo que había principalmente dos cosas ¿no? Una cuestión nuestra de mirada de principios que era bastante coincidente con la mirada de la OMT de la ética en la actividad turística, por un lado. Y, por otro lado, porque era el organismo a seguir en estas cuestiones de pensamiento de desarrollo de la actividad (Entrevistado 1, asesor para el plan, comunicación personal, 3 de abril de 2020).

Desde el equipo técnico para la formulación del plan las respuestas fueron bastante similares dando cuenta de una fuerte influencia de los lineamientos de la OMT en la elaboración del plan provincial. De esta manera, uno de los entrevistados afirmó:

Si, por supuesto, yo creo que sí, que se tomaron los lineamientos de la OMT... Ya en ese momento la OMT tenía la guía (*Agenda*) para planificadores locales que era del año 99. Entonces Nación tomó estos lineamientos, y luego Córdoba los tomó (Entrevistado 2, miembro del equipo técnico para la elaboración del plan, comunicación personal, 9 de agosto de 2019).

De manera similar se expresó el otro miembro del equipo técnico que fuera entrevistado para este trabajo, al expresar que la incorporación de estos lineamientos para la elaboración del plan “fue como un rebote de Nación a Provincia” (Entrevistado 3, miembro del equipo técnico para la elaboración del plan, comunicación personal, 9 de agosto de 2019). De esta forma, desde el punto de vista del equipo técnico los lineamientos de la OMT no sólo fueron incorporados la PETS CBA 2006 por la influencia de la OMT, sino que también esa influencia fue también ejercida por el nivel nacional. Al respecto el entrevistado 2 complementó:

Me parece que hay una tendencia que baja y que bajó en ese caso...que llega porque la OMT marca una línea que baja también por medio de sus publicaciones y de otras formas. Llegó primero al nivel nacional y luego a lo que se trabajó en Córdoba (Entrevistado 2, miembro del equipo técnico para la elaboración del plan, miembro del equipo técnico para la elaboración del plan, comunicación personal, 9 de agosto de 2019).

Ante la indagación sobre cómo se ven representados los lineamientos de la OMT en el PETS CBA 2006, desde el equipo técnico respondieron que:

Bueno, la OMT dice que la sostenibilidad es tal cosa, que la calidad turística es tal otra...que es muy importante la escala local, todo lo cual consideramos en el plan. Como también se consideró el enfoque de la sostenibilidad y sus dimensiones en el sentido de no hacer sólo hincapié en lo ambiental, sino también en aspectos sociales y económicos (Entrevistado 2, miembro del equipo técnico para la elaboración del plan, comunicación personal, 9 de agosto de 2019).

Sin embargo, y también desde el equipo técnico, la incorporación de los lineamientos de la OMT para la elaboración del PETS CBA 2006, también se debió a otras razones, quizás más preponderantes para uno de los entrevistados:

Y, yo creo que se incorporaron esos lineamientos, entre otras cosas, porque te da letra para el discurso y chapa para el resultado. Que esa es la otra. De todas maneras, lo de la OMT, en ese sentido, no está mal (Entrevistado 4, miembro del equipo técnico para la elaboración del plan, comunicación personal, 17 de abril de 2020).

Considerando el punto de vista de los representantes de los municipios que participaron como tales en la elaboración del PETS CBA 2006, es posible afirmar que durante su involucramiento en el plan hubo, una percepción parecida a la que expresara el entrevistado 4:

No se podría haber hecho el plan sin incluir el concepto de desarrollo sustentable, que, de hecho, lo tuvieron que poner como “sostenible” o “sustentable” como parte del título. Podría haber sido el Plan Estratégico de Turismo Provincial, pero fue el Plan Estratégico de Turismo Sustentable o Sostenible. Así que, ese era el concepto que estaba de moda, en vigencia y había que incluirlo de alguna forma o de otra (Entrevistado 8, participante del sector público municipal, comunicación personal, 31 de marzo de 2020).

A lo que complementó:

Considero que eran lineamientos ya reconocidos a nivel mundial, ¿no? Que, en ese sentido, la OMT socializó tanto sus lineamientos a nivel mundial que se tomaron como certeros, como reconocidos a nivel mundial, que eran esos lineamientos que había que tener, ¿no? Entonces, no se partió en cuestionarlos sino en reconocerlos como los lineamientos válidos y, a partir de ahí, se crearon los planes nacionales y provinciales (Entrevistado 8, participante del sector público municipal, comunicación personal, 31 de marzo de 2020).

En lo que respecta a los resultados de la indagación realizada con el otro participante del sector público municipal (Entrevistado 9, comunicación personal, 31 de marzo de 2020), cabe señalar que se manifestó en el mismo sentido, dando cuenta de lo siguiente:

Hay como una cierta obligación de seguir los lineamientos de la OMT, si bien uno puede salirse de ello, son lineamientos que marcan el presente y el horizonte de la actividad. No debe ser fácil desde el Estado plantear un enfoque distinto (Entrevistado 9, participante del sector público municipal, comunicación personal, 31 de marzo de 2020).

Sobre la incorporación de los lineamientos de la OMT al PETS CBA 2006, el entrevistado 7 representante del sector privado (comunicación personal, 8 de abril de 2020) manifestó que, siguiendo lo que él mismo y otros actores del sector privado percibieron, los discursos, así como las consignas de trabajo planteadas para la elaboración del plan tenían mucho más que ver con lo económico, por lo si bien los lineamientos de la OMT estaban presentes, lo estaban de una manera superficial. En este sentido expresó lo siguiente:

El planteo de la sostenibilidad o sustentabilidad estaba planteado, pero de una manera un poco vaga. Como que lo más concreto era lo económico y lo relacionado con el desarrollo sostenible, siempre considerando mi percepción, era casi como una excusa (Entrevistado 7, representante del sector privado, comunicación personal, 8 de abril de 2020).

Sobre las razones por las cuáles se tomaron los lineamientos de la OMT para el PETS CBA 2006, este entrevistado manifestó lo siguiente:

Yo creo que se tomaron los lineamientos de la OMT, porque en la misma está concentrada la mayor cantidad de expertos en lo que tiene que ver con el turismo. Me parece que orgánicamente, sobre todo para los gobiernos, es el punto de referencia. No creo que haya ninguna otra alternativa (Entrevistado 7, representante del sector privado, comunicación personal, 8 de abril de 2020).

Y sobre la obligación o bien las posibilidades de adoptar otro tipo de lineamientos, comentó:

No, me parece que no había posibilidades de salirse de los lineamientos y en consecuencia del enfoque el desarrollo sostenible. Desde nuestro punto de vista, desde el sector privado, ya aquello conceptualmente era como algo que estaba en boga y aceptado (Entrevistado 7, representante del sector privado, comunicación personal, 8 de abril de 2020).

De esta forma, y considerando la información obtenida a partir de las entrevistas, es posible afirmar que aquellos que tuvieron que ver con la elaboración del plan o bien participaron del mismo desde otros roles, coinciden que los lineamientos de la OMT fueron incorporados al PETS CBA 2006, aunque las percepciones respecto al tratamiento de estos lineamientos difieren, quizás por la misma naturaleza de los roles de cada entrevistado.

En lo que sí existe una coincidencia mucho más marcada, es en relación a la imposibilidad de adoptar otros lineamientos y/o no utilizar el discurso de la OMT en relación al turismo sostenible. Cuestión que, tratándose de una iniciativa planteada desde el sector público pareciera, según los entrevistados, más difícil de evitar que si se tratara de otro tipo de actor.

El Rol de la OMT en el PETS CBA 2006

Con el objetivo de seguir determinando, dentro de las posibilidades existentes, la incidencia de la OMT en una iniciativa pública a nivel sub nacional como el PETS CBA 2006, se estimó conveniente indagar acerca de la percepción de los entrevistados sobre el rol que ese organismo internacional tuvo en el caso de estudio de este trabajo. A tales fines, se solicitó a los entrevistados que realicen una descripción del rol mencionado, considerando su propia experiencia de participación en el PETS CBA 2006.

El entrevistado 1, quien se desempeñó como asesor para el plan según la propia denominación que se le otorga en el PETS CBA 2006, expresó, en primera instancia, lo siguiente:

Mira, la verdad no hubo demasiado rol de la Organización Mundial del Turismo. Como rol, digamos, ¿no? Sí la utilización, como te decía, por ahí de documentación y de acceder a documentaciones e información, sobre todo en los procesos... Te diría que, en casi todos los procesos, ¿no? Tanto el de diagnóstico como el de formulación en general del plan. Es tomar mucha información en el procesamiento y en la formulación final. Es tomar mucha información. Pero, digamos, un rol activo no lo hubo... (Entrevistado 1, asesor para el plan, comunicación personal, 3 de abril de 2020).

A lo que, en segunda instancia, complementó:

Entonces, la verdad que, con la OMT, más allá de acceder a la documentación abierta que fue utilizada bastante sí por parte de los

equipos técnicos, no hubo una bajada directa. O sea, podría ser un rol pasivo, pero de influencia, de mucha influencia, en realidad (Entrevistado 1, asesor para el plan, comunicación personal, 3 de abril de 2020).

En lo que respecta al equipo técnico para la elaboración del plan, los entrevistados se manifestaron en línea con el entrevistado 1, aunque con otros matices. El entrevistado 2, por ejemplo, expresó:

Bueno, el rol puede verse en la toma de los lineamientos de la OMT. No ha tenido una incidencia directa en la elaboración del plan, pero si lo conceptual de la OMT está plasmado en el plan. La sostenibilidad como lineamiento de la OMT está presente (Entrevistado 2, miembro del equipo técnico para la elaboración del plan, comunicación personal, 9 de agosto de 2019).

Y el entrevistado 3, manifestó:

Yo diría que la OMT fue como una impulsora del plan. A raíz de lo que venimos hablando ahora recuerdo que el 2003 fue declarado el año del Ecoturismo por la OMT, creo que desde allí también se tomó conciencia del desarrollo sostenible y que en el año 96 en Córdoba se trabajó en normativa de turismo alternativo y se tomó en cuenta el concepto de sostenibilidad (Entrevistado 3, miembro del equipo técnico para la elaboración del plan, comunicación personal, 9 de agosto de 2019).

De esta manera, a partir de la indagación realizada para este estudio, puede verse que este entrevistado, si bien no da cuenta de un rol directo o activo de la OMT, hace referencia a diferentes acontecimientos, que traídos a colación y resignificados, le hacen reconocer un rol importante al mencionado organismo internacional.

Siguiendo con el equipo técnico para la elaboración del plan, el entrevistado 4 se manifestó de la siguiente forma:

La OMT fue un gran referente...creo que, de alguna manera, la OMT en esto del código de ética y algunas cosas más, se había como adelantado a su tiempo marcando el criterio. Solo que la OMT había visto hasta ese momento el conflicto que existía que nosotros marcábamos en Córdoba, la falta de criterios de sustentabilidad en las acciones y la necesidad de estudiar la preservación de los bienes naturales y culturales (Entrevistado 4, miembro del equipo técnico para la elaboración del plan, comunicación personal, 17 de abril de 2020).

Desde el sector privado, el entrevistado 7, expresó lo siguiente sobre el rol de la OMT en el PETS CBA 2006:

Yo creo que el rol fue de entidad rectora de los lineamientos fundamentales del plan, quizás se podría decir que estos lineamientos son como hacer el plan y para qué. [La OMT] Son los creadores del contenido, de alguna manera diría que ese fue el rol principal (Entrevistado 7, representante del sector privado, comunicación personal, 8 de abril de 2020).

Desde los municipios que participaron del plan también se reconoció la influencia de la OMT en el PETS CBA 2006, al respecto el entrevistado 8 comentó lo siguiente:

Bueno, fue un rol de influencia, digamos. Simplemente. Es decir, un rol de influencia, de seguir las políticas rectoras y de tomar todos los conceptos que la OMT ha ido advirtiendo, de pobreza cero, de identidad, desarrollo sostenible, observatorio, código de ética, calidad, que lograron influenciar en el espíritu del plan provincial, ¿no? De influencia, no de accionar directo, pero sí de mucha influencia (Entrevistado 8, participante del sector público municipal, comunicación personal, 31 de marzo de 2020).

De esta manera, todos los entrevistados coincidieron en que la OMT incidió de manera importante en el PETS CBA 2006, y que su rol se caracterizó por ser de tipo indirecto o pasivo. Es posible que esta caracterización, surja a partir de la interpretación de que un rol de tipo activo hubiera implicado un aporte de recursos, la bajada de equipos técnicos de la OMT o acciones similares.

Dada esta información específica respecto al PETS CBA 2006, se estimó que una indagación similar, pero respecto al PFETS y la incidencia de la OMT en el mismo, podía brindar mayor contexto a los resultados obtenidos. De esta manera, se pudo observar que también hubo una incidencia de parte la OMT, la cual en principio no fue quizás tan obvia o caracterizada como importante, pero que partir de la entrevista tuvo otra significación. En relación a esto, el entrevistado 10, expresó lo siguiente:

Mirá, porque, de hecho, me puse a mezclar un poquito después de la charla nuestra de ayer como para tratar de ver y por eso te ponía un poco en contexto. Lo que te decía antes, cómo había sido un poco el énfasis de planificación autóctona en el PFETS. Yo te diría que no fueron muchos [los lineamientos tomados], pero no porque la OMT no los tuviera, sino porque la elección por ahí de la línea de trabajo nuestra fue más esto de una mirada nacional, ¿no? Sí te puedo hablar del tema estadístico. Digamos, todo lo que es la producción de estadística claramente se tomó, se toma. Tanto, digamos, la producción de estadísticas globales como dato y, digamos, todos los datos específicos para América Latina. Después, algunas cuestiones vinculadas a la política de calidad también.

Pero más desde lo conceptual, no desde lo técnico. Desde lo técnico, bueno, todo el modelo de calidad en su momento se toma el caso español y bueno, esa línea de trabajo (Entrevistado 10, coordinador general del PFETS, comunicación personal, 1 de abril de 2020).

Luego, sobre el rol específico de la OMT, complementó:

Yo creo que el rol que la OMT estaba cumpliendo en ese momento o cumple como agencia especializada de Naciones Unidas y demás, sirvió en muchos aspectos fundacionales o filosófico-conceptuales del plan... No en todos, porque otros fueron, vuelvo sobre lo mismo, muy específicos de la concepción de país que había en ese momento. Pero muchos del tema más turístico, digo yo, sirvió como guía, como faro, como norte, como escuela, ¿no? Es decir, yo creo que la OMT a través de sus documentos, de las declaraciones de sus secretarios generales, de los temas de las actas de las asambleas... Digamos, de cuál era como el *mainstream*, cómo era la corriente dominante de pensamiento respecto al desarrollo y al turismo, que claramente tenía que ver con la sostenibilidad y demás, fue la plataforma donde por lo menos la parte de turismo sostenible para el desarrollo se ancló el plan (Entrevistado 10, coordinador general del PFETS, comunicación personal, 1 de abril de 2020).

Y sobre el tema en general, concluyó:

Lo que pasa es que quizás este ejercicio que vos estás haciendo sirve para que uno reflexione y se dé cuenta de que fue así [*que hubo una marcada incidencia de la OMT*]. Porque si vos me lo preguntabas fríamente, a lo mejor yendo por la calle...Che, ¿la OMT tuvo que ver con el plan? No, la verdad que no. Porque uno se imagina a cuatro consultores de la OMT bajando acá y dándote algunas cosas. Y eso no pasó. No. Pero te das cuenta, como a través de la mirada del código ético que estaba en las normativas argentinas y de los documentos fundamentales respecto al turismo sostenible, algunas líneas de trabajo, algunas metodologías, como en el caso de las estadísticas, claro, lo fuimos tomando ahí [*de la OMT*]. La verdad es que no lo tomamos de otro lado, no fue que digo, mirá, vino la Agencia de Cooperación Internacional de Estados Unidos y las tomamos de ahí. La verdad es que no, la verdad es que las tomamos de OMT (Entrevistado 10, coordinador general del PFETS, comunicación personal, 1 de abril de 2020).

A lo expresado, cabe sumar más información que brindó este entrevistado, el cual, hacia el final de la entrevista, comentó sobre que en determinada oportunidad un consultor de la OMT le había expresado que el turismo era en realidad un vector sutil de desarrollo, en el sentido de que la OMT, no solía bajar al territorio como otros organismos internacionales que utilizan instrumentos

explícitos o de tipo coercitivo para influir en las políticas de los Estados, sino que lo hacía de maneras más implícitas e indirectas; lo cual, según el entrevistado, puede apreciarse en el caso del PFETS (Entrevistado 10, coordinador general del PFETS, comunicación personal, 1 de abril de 2020).

Conclusiones

Tomando en cuenta la amplia difusión y expansión del desarrollo sostenible como una referencia sobre la que se diseñan e implementan políticas públicas de todo tipo en todo el mundo, en el presente trabajo se buscó profundizar sobre su relación con el turismo, considerando una política pública turística en particular, el Plan Estratégico de Turismo Sustentable de la Provincia de Córdoba (PETS CBA 2006).

De esta manera, se estimó que, ahondando en aspectos sustanciales del diseño e implementación del mencionado plan e identificando los principales lineamientos e instrumentos que la Organización Mundial del Turismo (OMT) promueve, se podía dar cuenta de la incidencia de esta organización en lo que refiere a las políticas públicas turísticas de una entidad sub nacional; lo cual a su vez, contribuiría a conocer más sobre una de las formas en que se manifiesta de manera identificable la relación entre el desarrollo sostenible y el turismo.

Para realizar esta aproximación, se adoptó un enfoque basado en el nuevo institucionalismo sociológico, considerando que en la investigación a llevarse a cabo no se iba a buscar el establecimiento de formas ideales para las instituciones, sino que más bien se iba a intentar una mejor comprensión de parte de lo que sucede en las relaciones entre las mismas, qué es lo hacen y cómo funcionan.

De esta manera, en el capítulo 1 de este trabajo se pudo realizar una descripción de las principales características de la OMT y su funcionamiento, pero sobretodo se pudo dar cuenta de los lineamientos sobre el turismo sostenible que esta organización promueve y que, como organización internacional, cumple un rol concreto en su campo específico, el campo organizacional del turismo.

En lo que refiere a los lineamientos sobre el turismo sostenible, pudo establecerse que el Código Ético Mundial para el Turismo es el principal marco de referencia de los lineamientos mencionados, sin desconocer que la propia

organización ha generado una importante batería de herramientas en las que puede reconocerse la intención de promover el turismo sostenible en las políticas públicas turísticas de los Estados.

A partir de la revisión y análisis de documentos de la OMT, de la ONU, así como de las entrevistas realizadas, queda claro que la actividad turística ha ido estructurando su propio campo organizacional y que, dentro de la conformación y evolución de este campo, la OMT cumplió y cumple un papel central, el cual no sólo es declamado en los documentos mencionados, sino también reconocido por los Estados y otros actores incluyendo al sector privado. Además, se ha podido establecer que la OMT ha ido modificando sus concepciones acerca de la actividad turística, en gran medida, en consonancia con la evolución propia del concepto de desarrollo que se fue generando desde las Naciones Unidas y en concordancia con el fortalecimiento del vínculo entre ambas organizaciones.

En el capítulo 2, se pudo dar cuenta de una apreciable muestra de la variedad de instrumentos o herramientas que la OMT utiliza para influenciar las políticas públicas turísticas de los Estados en sus diferentes niveles. Para ello, se tomó en cuenta la clasificación que propone Jakobi (2009).

De esta forma, pudo apreciarse que los instrumentos o herramientas de la OMT, si bien tienen una función principal o dominante, buscan cumplir también otras funciones. La determinación de las funciones de cada uno de los instrumentos de la OMT permitió exponer un perfil de organización internacional que coincide con la percepción que sobre esta organización tienen las personas entrevistadas para este trabajo. Así, en el plano internacional, la OMT no es considerada como una de las principales organizaciones internacionales considerando su potencial para generar cambios de política en los Estados. Aunque cuenta con algunas herramientas para sancionar a sus miembros, éstas no alcanzan el nivel de coerción al que pueden acceder otro tipo de organismos y su influencia se materializa a través de instrumentos mayormente *soft* (Jakobi, 2009), donde las herramientas de difusión discursiva, las de asistencia técnica y las de establecimiento de estándares predominan.

Íntimamente vinculado con lo anterior cabe resaltar el papel que tienen las ideas, las cuales permanecen centrales, y que se relacionan con el potencial del turismo

para con el desarrollo sostenible, pudiendo éstas verse reflejadas en los instrumentos diseñados e implementados por la OMT.

En el capítulo 3, se indagó sobre el proceso de diseño e implementación del PETS CBA 2006 buscando identificar evidencias de procesos isomórficos, los cuales, desde el punto de vista del nuevo institucionalismo, tienen estrecha relación con el cambio organizacional.

En primera instancia, se pudo verificar que al más alto nivel político de la Provincia de Córdoba se manifestó la voluntad de alinearse con los postulados del desarrollo sostenible en general, así como con los postulados del turismo sostenible en particular, siendo el mismo PETS CBA 2006 muestra de ello.

Este alineamiento también puede verse reflejado considerando las entrevistas realizadas a quienes, desde diferentes roles, participaron del plan. A su vez, y según los entrevistados, el principal enfoque adoptado para esta planificación se relaciona estrechamente con el modelo de planificación turística que promueve la OMT, el cual, siguiendo lo manifestado por los entrevistados, es el enfoque denominado como de desarrollo sostenible.

En segunda instancia, se pudo indagar en aspectos relevantes sobre la decisión de llevar adelante el PETS CBA 2006, los cuáles resultan elementos importantes desde el punto de vista del nuevo institucionalismo. En el plano del relacionamiento con el nivel nacional, el hecho de que se haya presentado el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS) fue una de las principales causas de la decisión de llevar adelante el PETS CBA 2006. En el plano del relacionamiento de la Agencia Córdoba Turismo (ACT) con los organismos de gobierno de la Provincia de Córdoba y con el sector turístico provincial, la incertidumbre y la necesidad de legitimación terminaron de configurar la decisión de llevar adelante una política pública turística como el PETS CBA 2006, con características afines a la tendencia dominante en lo que respecta a la conceptualización de la actividad turística y a las políticas públicas dirigidas hacia la misma.

Por lo tanto, es posible dar cuenta de procesos miméticos, por cuanto a nivel sub nacional se adopta un tipo de política implementado a nivel nacional, sin que

haya existido, desde el nivel superior, una presión al nivel inferior que se viera formalizada en normativas, programas específicos, incentivos concretos o sanciones. La ACT era, en aquél momento, un organismo relativamente nuevo y de características particulares, lo cual implicaba un nivel no despreciable de incertidumbre sobre su funcionamiento y sobre las políticas que llevaría a cabo. La acción de copiar las prácticas de otra organización, del mismo campo y de nivel superior, fue una de sus respuestas ante esta situación.

Sin embargo, también es posible afirmar que tuvieron lugar procesos coercitivos. En el marco de relacionamiento de la Agencia Córdoba Turismo a nivel sub nacional, pudo encontrarse evidencia que las presiones de los actores que componen la actividad turística en la provincia tuvieron un impacto en la decisión de llevar adelante el PETS CBA 2006. Y, desde el marco de relacionamiento de la ACT con el nivel nacional, se pudo dar cuenta que si bien no existía una política formal para lograr que las provincias hicieran sus propios planes estratégicos de turismo sostenible, si existía, desde lo informal e implícito, una invitación o bien cierto grado de presión a sumarse a la política nacional.

En relación a procesos normativos de isomorfismo tomando en cuenta el caso del PETS CBA 2006, puede afirmarse que hay presencia de la ocurrencia de los mismos, pero quizás de manera menos clara que lo expresado con respecto al modelado y a los procesos coercitivos. Considerando esto, en las entrevistas a los profesionales involucrados en el diseño e implementación del plan, pudo observarse que existió un nivel importante de consenso respecto a las características, al menos a nivel discursivo, que el plan hubo de tener; lo cual se condice con las tendencias de sobre políticas públicas turísticas que la OMT promueve. En este sentido, la formación de estos profesionales parece haber jugado un rol importante.

Tomando en cuenta las percepciones de los entrevistados, puede afirmarse que la decisión de llevar adelante el PETS CBA 2006 contribuyó de manera considerable al posicionamiento de la ACT como organismo de turismo provincial. Esto, por supuesto, tuvo impacto positivo en términos de legitimación, aunque para algunos entrevistados los resultados positivos para la ACT, si bien reconocibles en el corto plazo, no se mantuvieron en el tiempo.

A lo expresado, cabe agregar que el PETS CBA 2006 fue identificado como un cambio significativo en las políticas públicas turísticas provinciales, el cual fue bien recibido por el sector turístico por cuanto también parecía implicar la incorporación de manera más concreta, del paradigma de desarrollo sostenible y de los lineamientos del turismo sostenible y constituía una propuesta innovadora para la provincia.

En el capítulo 4, se expresaron, desde el punto de vista de los entrevistados, aspectos referidos al rol de la OMT en el PETS CBA 2006. Para ello, la indagación buscó ampliar la información sobre cuestiones relacionadas a esta organización internacional, tanto sobre su accionar en el plano de los organismos internacionales como en su campo específico de acción, considerando el sentido que a estas cuestiones otorgan los entrevistados. También se buscó indagar sobre la incidencia de la OMT en el PFETS, lo cual se consideró podía contribuir a los objetivos de este trabajo considerando el enfoque del nuevo institucionalismo.

De esta manera pudo establecerse, a partir de la revisión documental y de la información brindada en las entrevistas, que los lineamientos sobre el turismo sostenible que promueve la OMT fueron incorporados al PETS CBA 2006 y que el Código Ético Mundial fue una referencia fundamental en este sentido. Además, se pudo observar que, según los participantes del plan, la incorporación de estos lineamientos puede explicarse por la interacción OMT- Nivel Nacional, en la cual el organismo internacional actuando como tal, realiza una bajada de determinados lineamientos a los Estados nacionales y desde allí, éstos llegan a las entidades sub nacionales. Sin embargo, esta bajada también llegó de manera directa, pero menos explícita, al nivel sub nacional desde la OMT.

Otra cuestión que ilustra procesos miméticos que tuvieron ocurrencia en el caso del PETS CBA 2006, es que, de acuerdo a casi todos los entrevistados participantes en el plan, no era visto como posible alejarse de los lineamientos del turismo sostenible que promueve la OMT y utilizar otros lineamientos y/o discursos, lo que da cuenta de límites en el rango de elecciones de política. En este sentido, no sólo quienes estaban a cargo directamente del diseño y

elaboración del plan tuvieron esa percepción, sino también aquellos que tuvieron carácter de participantes.

Esto implica un reconocimiento a la OMT como actor protagónico en el campo del turismo, así como a la efectividad de sus instrumentos de actuación, y también contribuye a posicionar a esta organización internacional como fuente de legitimación de políticas públicas turísticas, así como de los propios organismos de turismo de diferentes niveles y sectores. En este proceso, puede afirmarse que también hay un reconocimiento de la influencia de una agenda política global emanada desde la ONU, que es la del desarrollo sostenible; la cual tiene su aplicación en las políticas turísticas.

De esta manera, el caso del PETS CBA 2006 muestra como instrumentos de actuación *soft* de organismos internacionales, pueden tener un importante grado de efectividad, aun cuando el rol de la OMT en el PETS CBA 2006 no haya sido de influencia directa, tal como pudo verificarse en la revisión documental y a partir de las entrevistas; ya que no hubo financiamiento de parte de esta organización ni contacto directo con miembros o asesores técnicos en el diseño e implementación del plan. La influencia de la OMT en el PETS CBA 2006 puede definirse como muy importante, pero al mismo tiempo sutil y no explícita.

En lo que refiere a la relación OMT-PFETS, pudo obtenerse información que apunta a una importante influencia de la OMT, que también como en el caso del PETS CBA 2006, fue más bien indirecta y tuvo que ver en gran parte con la adopción de los lineamientos del turismo sostenible, entre otras cuestiones.

En este recorrido en el que también se buscó comprender mejor algunos aspectos de la relación entre el desarrollo sostenible y el turismo sostenible como políticas globales, y como ésta se manifiesta en un caso de una política pública de una entidad sub nacional, se pudo dar cuenta de elementos que hacen referencia al cambio de políticas como objetivo de un organismo internacional como la OMT. Como menciona Jakobi (2009), "...los organismos internacionales no solo son foros de intercambio en la sociedad mundial, sino que existen también para desarrollar, apoyar y diseminar políticas entre los países "(p.14). En relación a esto, en este trabajo, surgieron algunas evidencias que indican limitaciones no siempre conscientes en el rango de elección de políticas y de

lineamientos de diferente índole, lo cual se considera que constituye un aporte al estudio del turismo desde las ciencias políticas que sería recomendable profundizar.

Estas cuestiones, en conjunto con una mayor problematización de las relaciones entre los actores e intereses del campo del turismo y de éste con otros campos y actores e intereses, podría constituir quizás nuevas líneas de investigación que aportarían a un mejor entendimiento del turismo, de las políticas que se diseñan para su abordaje, así como de la relación histórica de esta actividad con el proceso de globalización.

Bibliografía

- Agencia Córdoba Turismo (2006). Plan Estratégico de Turismo Sustentable 2006 (PETS CBA 2006). Córdoba: Agencia Córdoba Turismo.
- Aguilar Villanueva, L.F. (comp.) (1993). La implementación de las políticas. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Barrero, M., & Jover, J. (2021). Paisajes de la turistificación: Una aproximación metodológica a través del caso de Sevilla. Cuadernos Geográficos 60(1), 13-34. DOI: <http://dx.doi.org/10.30827/cuadgeo.v60i1.13599>
- Carrillo Hidalgo, I. & Pulido Fernández, J. (2012). Análisis del papel de los organismos financieros internacionales en la financiación del turismo. Revista de Economía Mundial, (31), 49-76. ISSN: 1576-0162. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=866/86623416003>
- Castro, R. (1999). En busca del significado: Supuestos, Alcances y Limitaciones del Método Cualitativo. Para comprender la subjetividad: investigación cualitativa en salud reproductiva y sexualidad. Ivonne SAS y Susana Lerner (eds.), pp. 57-85. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.
- Cauas, D. (2006). *Definición de las variables, enfoque y tipo*. Recuperado de: <https://es.calameo.com/books/003146819cf01f68b123a>
- Calduch, R. (1991). Relaciones Internacionales. Madrid: Editorial Ediciones Ciencias Sociales.
- Coller, X. (2000). *Estudio de Casos*. Madrid: CIS. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/277718680_Coller_Xavier_2000_Estudio_de_casos_Madrid_CIS/citation/download
- Cháves Salas, J. (2005). Coordinación de políticas públicas para el desarrollo sostenible del sector turismo en Perú. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5653-coordinacion-politicas-publicas-desarrollo-sostenible-sector-turismo-peru>

- Cruz, G., Corbo, Y. A., Roldán, N. G., Cacciutto, M., & Barbini, B. (2014). Turismo y políticas públicas: Análisis del programa pueblos turísticos y su implementación en Carlos Keen (Argentina). Recuperado de: https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/NULAN_dee878dffa4e_ec38ca15c4cca9c7be2d
- Cyert, R. M. & March, J.G. (1963) A Behavioral Theory of the Firm. New Jersey: Prentice-Hall.
- Da Costa, J. (2000). As autarquias locais e desenvolvimento sustentavel. IV Congreso Português de Sociologia en Coimbra, 17-19 de abril de 2000. Recuperado de: https://aps.pt/wp-content/uploads/2017/08/DPR462df0411871e_1.pdf
- De Oliveira Santos, G. (2007). Modelos teóricos aplicados al turismo. Estudios y Perspectivas en Turismo, 16(1), 96-108. ISSN: 0327-5841. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=1807/180713890005>
- Di Maggio, P. & Powell, W. (1999). Retorno a la jaula de hierro: El isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. En Powell, W. & Di Maggio, P.(comp.). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México: Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica.
- ENAT (2008). UNWTO Global code of ethics for tourism. Recuperado de: <https://www.accessibletourism.org/?i=enat.en.reports.366>
- Escobar, A. (1995). El Desarrollo Sostenible. Diálogo de Discursos. Revista Ecología Política. Cuadernos de Debate Internacional, N°9, pp. 7-27.
- Escobar, A. (2005). "El post-desarrollo como concepto y práctica social", en D. Mato (coord.), Políticas de Economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización, Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, pp.17-31.
- Escobar, A. (2007). La Invención del Tercer Mundo, Construcción y Deconstrucción del Desarrollo. Caracas: Fundación Editorial el perro y la rana. Recuperado de: <http://www.cronicon.net/paginas/Documentos/No.10.pdf>

- Fennell, M. L. (1980). The Effects of Environmental Characteristics on the Structure of Hospital Clusters", *Administrative Science Quarterly*, 25, pp. 484-510.
- Figuerola, U. (2010). Organismos Internacionales, Tomo I. Santiago de Chile: RIL Editores
- Finnemore, M. (1996). National Interests in International Society. Ithaca and London: Cornell University Press. Recuperado de: <https://es.scribd.com/read/352381327/National-Interests-in-International-Society#>
- Font N. y Subirats J. (2000). Local y Sostenible: la agenda 21 local en España. Madrid: Editorial Icaria.
- George, A. & Bennett, A. (2004). Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. Massachusetts, Estados Unidos: MIT Press.
- Getino, O. (2009). Entre el ocio y el neg-ocio. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Gracia Rojas, J.P. (2015). Desarrollo Sostenible: origen evolución y enfoques (Documento de docencia N°3). Bogotá, Colombia: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.16925/greylit.1074>
- Grau, M. & Subirats, J. (2010) La Perspectiva Sociotécnica en el Análisis de Políticas Públicas. Revista Psicología Política, N° 41, pp. 61-80. Barcelona: Universidad de Barcelona. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3403437>
- Guerra Pizarro, O. (2014). Influencia de la diplomacia y los organismos internacionales, Organización Mundial del Turismo (OMT), en el posicionamiento de la oferta turística para la provincia del Guayas (Tesis de Posgrado). Guayaquil: Universidad de Guayaquil.
- Hall, M. (2010). Politics and tourism-interdependency and implications in understanding change. En Butler, R. (Ed.). *Tourism and Political Change*. Oxford, United Kingdom: Wantanee Suntikul.

- Hernández Sampieri, R., Fernández-Collado, C., Lucio, P. (2006). Metodología de la investigación. México DF, México: McGraw Hill Interamericana.
- Jafari, J. (2005). El turismo como disciplina científica. *Política y Sociedad*, Vol. 42, Nro. 1, pp. 39-56.
- Jakobi, A. (2009) International Organizations and world society: studying global policy development in public policy. *Transtate Working Papers*, N°81. Bremen: University of Bremen. Recuperado de: <https://ideas.repec.org/p/zbw/sfb597/81.html>
- JJE (2019). Chief Executive Board of Coordination, Who We Are. Recuperado de: <http://www.unsceb.org/content/who-we-are>
- López I., Arriaga, A. & Pardo, M. (2018). La dimensión social del concepto de desarrollo sostenible: ¿La eternal olvidada? *Revista Española de Sociología*. Volumen 27, N° 1, Enero 2018, pp. 25-41.
- López González, J. (2018). Del código ético a la convención internacional, un panorama crítico de la organización mundial del turismo desde la perspectiva del cosmopolitismo. *Oxímora Revista Internacional de Ética y Política*, Nro 12, Enero-Junio 2018, pp. 205-223. Doi: 10.1344/oxi.2018.i12.20598
- López Posada, L. (2009). Instituciones e isomorfismo: implicaciones en la incertidumbre organizacional. *Revista Mundo Económico y Empresarial*, N° 7. Tolima: Universidad del Tolima.
- Ley 25.997, Ley Nacional de Turismo. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina, 5 de enero de 2005.
- Loray, R. P. (2018). Organismos internacionales y políticas de ciencia, tecnología e innovación. El rol del Banco Interamericano de Desarrollo en el diseño e implementación de los Fondos de Innovación Tecnológica Sectorial de Argentina (2009-2015). (Tesis de posgrado). Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en RIDAA Repositorio Institucional de Acceso Abierto <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/819>
- Marco Integrado Mejorado (2019). *Funding Partners*. Recuperado de: <https://www.enhancedif.org/en/donors>

- Martínez Osés, P. & Martínez Martínez, I. (2016). La agenda 2030: ¿Cambiar el mundo sin cambiar la distribución del poder? Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales. 33 (2015-II). 73-102. 10.1387/lan-harremanak.16094.
- Mazón, A. & Moraleda, L. (2007). Gobernanza para el desarrollo turístico sostenible en la comunidad andina: Un nuevo reto para las relaciones Unión Europea-CAN. Revista EAN, N° 59, enero-abril 2007, pp. 99-120. Recuperado de: <https://journal.universidadean.edu.co/index.php/Revista/article/view/398/393>
- Melgosa Arcos, J. (2006). Del desarrollo sostenible al turismo sostenible. La integración del medio ambiente en el sector turístico, en la obra colectiva "X Jornadas de Medio Ambiente". España: Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Salamanca.
- Mendieta Vega, R. (2018). Desarrollo turístico neoliberal y resistencia ciudadana: Crisis hegemónica en el Tianguis Turístico Mazatlán 2018. Revista Conjeturas Sociológicas, Enero-Abril 2019, pp. 198-223. Recuperado de: revistas.ues.edu.sv/index.php/conjsociologicas/article/view/1481
- Meneses, J. y Rodríguez, D. (2011). El cuestionario y la entrevista. En Construcción de instrumentos de e-Learning. España: Editorial UOC.
- Mercado, P. (2013). La única fuente segura y duradera de ventaja competitiva es el conocimiento. Méthodos 11, pp. 60-62. Recuperado de: <http://openjournalsys.colmayorbolivar.edu.co/index.php/Methodos/article/view/43>
- Meyer, J. W. (1983). Institutionalization and the Rationality of Formal Organizational Structure. En Organizational Environments: Ritual and Rationality, J. W. Meyer, J. W. & Scott W. R, (Comp.), Sage, Beverly Hills, Calif., 1983b, pp. 261-282.
- Meyer, J. W., Boli, J., Thomas, G. M. & Ramirez, F. O. (1997) *World Society and the Nation-State*. American Journal of Sociology, 103(1), 144-181. <https://doi.org/10.1086/231174>

Ministerio de Turismo de la Nación (2006). Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016 (PFETS). Buenos Aires: Ministerio de Turismo de la Nación.

Molina, E.; Perona, E. & Pussetto, L. (2013). Análisis de los determinantes económicos de la actividad turística de la Provincia de Córdoba. Oikonomos, Revista de Ciencias Económicas, año 3, Volumen 2, pp. 77-93.

Ocampo, J. (1999). Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5704/1/S9990627_es.pdf

OMT (1994). National and Regional Tourism Planning. Madrid: OMT.

OMT (1998). Introducción al Turismo. Edición para América Latina y el Caribe. Madrid: OMT.

OMT (1999). Desarrollo turístico sostenible: guía para las administraciones locales. Madrid: OMT.

OMT (1999 a). Código ético mundial para el turismo. Madrid: OMT.

OMT (2002). Contribuciones de la Organización Mundial del Turismo a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo 2002. Madrid: OMT. Recuperado de: https://www.unida.org.ar/Bibliografia/documentos/Desarrollo_Sustentable/GST/modulo4/WTO-contributions-esp.pdf

OMT (2016). Documentos Básicos de la OMT, Volumen 1, Estatutos, reglamentos, acuerdos. Quinta Edición. Madrid: OMT.

OMT (2001). La cuenta satélite de turismo como un proceso continuo: pasado, presente y futuros desarrollos. Madrid: OMT. Recuperado de: <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284404421>

OMT (2002). Contribuciones de la Organización Mundial del Turismo a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Recuperado de: https://www.unida.org.ar/Bibliografia/documentos/Desarrollo_Sustentable/GST/modulo4/WTO-contributions-esp.pdf

OMT (2018). Barómetro de OMT del Turismo Mundial. Madrid: OMT.

OMT (2019). Acerca de la OMT. Recuperado de: <http://www2.unwto.org/es/content/acerca-de-la-omt>

- OMT (2019 a). Código de Ética Mundial para el Turismo. Recuperado de: <https://www.unwto.org/global-code-of-ethics-for-tourism>
- OMT (2019 b). Código de Ética Mundial para el Turismo. Recuperado de: <http://ethics.unwto.org/es/content/codigo-etico-mundial-para-el-turismo>
- OMT (2019 c). ¿Qué hacemos?. Recuperado de: <http://www2.unwto.org/es#>
- OMT (2019 d). Market Intellingence and Competitiveness. Recuperado de: <http://marketintelligence.unwto.org/content/about-3>
- OMT (2019 e). Policy and Governance. Recuperado de: <http://marketintelligence.unwto.org/content/policy-and-governance>
- OMT (2019 f). Statisticts. Recuperado de: <http://statistics.unwto.org/content/about-us-13>
- OMT (2019 g). Cuenta satélite de turismo:Recomendaciones sobre el marco conceptual CST:RMC 2008. Recuperado de: <http://statistics.unwto.org/es/content/cuenta-satelite-de-turismo-recomendaciones-sobre-el-marco-conceptual-cstrmc-2008-0>
- OMT (2019 h). Rules of the operation and management of the UNWTO INSTO. Recuperado de: http://insto.unwto.org/wp-content/uploads/2019/08/INSTO_Framework_EC2016.pdf
- OMT (2019 i). INSTO Framework. Recuperado de <http://insto.unwto.org/framework/>
- OMT (2019 j). FAQs. [Recuperado de: http://insto.unwto.org/faqs/](http://insto.unwto.org/faqs/)
- OMT (2019 k). How to Join. <http://insto.unwto.org/how-to-join/>
- OMT (2019 l). Código Ético Mundial para el Turismo. Recuperado de: <https://www.unwto.org/global-code-of-ethics-for-tourism>
- OMT (2019 m). World Comittee on Tourism Ethics (WCTE). Recuperado de: <http://ethics.unwto.org/en/content/world-committee-tourism-ethics>
- OMT (2019 n). Acerca de cooperación y servicios técnicos. Recuperado de: <http://cooperation.unwto.org/es/content/acerca-de-cooperacion-y-servicios-tecnicos>

- OMT (2019 o). Turismo y atenuación de la pobreza, antecedentes y objetivos. Recuperado de: <https://step.unwto.org/es/content/la-iniciativa-st-ep-0>
- OMT (2019 p). Overview of ST-EP activities. Recuperado de: <http://step.unwto.org/content/overview-st-ep-activities-0>
- OMT (2019 q). Comité Director de las Naciones Unidas de Turismo para el desarrollo. Recuperado de: <http://icr.unwto.org/es/content/comite-director-de-las-naciones-unidas-de-turismo-para-el-desarrollo>
- OMT (2019 r). EU guidebook on sustainable tourism for development. Recuperado de : <http://icr.unwto.org/es/node/43233>
- OMT (2019 s). UNWTO Academy. Recuperado de: <https://academy.unwto.org/es/content/mision>
- OMT (2029 t). Programa UNWTO Executive Education. Recuperado de: <https://academy.unwto.org/es/content/programa-unwtoexecutiveeducation-0>
- OMT (2019 u). Programa UNWTO Strategy. Recuperado de: <http://academy.unwto.org/es/content/programa-unwto-strategy>
- OMT (2019 v). Sistema de Certificación UNWTO TedQual. Recuperado de: <https://academy.unwto.org/es/content/sistema-de-certificacion-unwto-tedqual>
- OMT (2019 w). Institutions with UNWTO TedQual Certified Programmes. Recuperado de: <http://academy.unwto.org/content/institutions-unwtotedqual-certified-programmes>
- OMT (2019 x). UNWTO Quest. Recuperado de: <http://marketintelligence.unwto.org/es/content/unwtoquest-1>
- OMT (2019 y). What is the UNWTO Knowledge Network. Recuperado de: <http://know.unwto.org/knowledge-network>
- OMT (2019 z). The 2nd Knowledge Network Global Forum. Recuperado de: http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/ingles-programa_foro_omt-al16mayo.pdf

- OMT (2019 aa). Welcome to the UNWTO E-Library. Recuperado de: <https://www.e-unwto.org/>
- OMT (2019 ab). Legislación del turismo en las Américas. Recuperado de: <http://publications.unwto.org/publication/legislacion-del-turismo-en-las-americas-0>
- OMT (2019 ac). Relaciones institucionales y movilización de recursos. Recuperado de: <http://icr.unwto.org/es>
- OMT (2020 a). Conceptos básicos de la cuenta satélite de turismo. Recuperado de: <http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/docpdf/conceptos.pdf>
- OMT (2020 b). Hotel Energy Solutions. Recuperado de: <http://hotelenergysolutions.net/content/about-us-6>
- One Planet Network (2020). Sustainable Tourism. Recuperado de: <https://www.oneplanetnetwork.org/sustainable-tourism>
- ONU (1987) Reporte de la Comisión de Medioambiente y Desarrollo: “Nuestro Futuro Común”. Recuperado de : [http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/DesarrolloSostenible/Documents/Informe%20Brundtland%20\(En%20ingl%C3%A9s\).pdf](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/DesarrolloSostenible/Documents/Informe%20Brundtland%20(En%20ingl%C3%A9s).pdf)
- ONU (2010). International Recommendations for Tourism Statistics 2008. Recuperado de: https://unstats.un.org/unsd/publication/Seriesm/SeriesM_83rev1e.pdf
- ONU (2010 a). Cuenta satélite de turismo: Recomendaciones sobre el marco conceptual, 2008. Luxemburgo, Madrid, Nueva York, París: ONU. Recuperado de: https://unstats.un.org/unsd/publication/Seriesf/SeriesF_80rev1s.pdf
- ONU (2019). Organigrama del Sistema de las Naciones Unidas. Recuperado de: https://www.un.org/es/pdf/un_system_chart.pdf
- ONU (2019 a). Sobre las Naciones Unidas, Fondos, Programas, Agencias Especializadas y Otros. Recuperado de: <https://www.un.org/en/sections/about-un/funds-programmes-specialized-agencies-and-others/index.html>
- ONU (2019 b). Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Recuperado de: <https://www.un.org/ecosoc/es/about-us>

- ONU (2020). Carta de las Naciones Unidas. Recuperado de: <https://www.un.org/es/charter-united-nations/>
- ONU (2020 a). ¿Para qué sirven los días internacionales?. Recuperado de: <https://www.un.org/es/sections/observances/why-do-we-mark-international-days/>
- Osorio García, M. (2016). Revista Estudios y Perspectivas en Turismo. Calidad científica y editorial, temáticas e indicadores bibliométricos. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Redes, pp. 99-128. Recuperado de: <http://e-tcs.org/wp-content/uploads/2017/03/Oszlak-ODonnell-1984-Estado-y-pol%C3%ADticas-estatales-en-Am%C3%A9rica-Latina-hacia-una-estrategia-de-investigaci%C3%B3n.pdf>
- Pamplona, F. (2000). Sustentabilidad y Políticas Públicas. Gaceta Ecológica, 56, pp. 46-53. México: Secretaría de Ambiente y Recursos Naturales.
- Perona, E.; Molina, E.; Allende García, L. & otros (2013). Revista Oikonomos, año 3, volumen 1, pp. 59-78. ISSN: 1853-5690.
- Perona, E. & Molina, E. (2016). Evolución y etapas del desarrollo turístico en la Provincia de Córdoba, Argentina: ¿Cuán lejos está el ideal del turismo sustentable? Cuadernos de Turismo, N° 37, (2016), pp.323-349. eISSN: 1989-4635 DOI: <http://dx.doi.org/10.6018/turismo.37.256261>
- PNUD (2008). Estrategia de turismo sustentable en reservas de biosfera y sitios Ramsar de Argentina. 1° Edición. Buenos Aires: Edición del PNUD.
- Posada, L. M. L. (2009). Instituciones e isomorfismo: implicaciones en la incertidumbre organizacional. Revista mundo económico y empresarial, N°7. Recuperado de: <http://revistas.ut.edu.co/index.php/rmee/article/viewFile/530/433>
- Portes, Alejandro. (2006). INSTITUCIONES Y DESARROLLO: UNA REVISIÓN CONCEPTUAL. Cuadernos de Economía, 25(45), pp. 13-52. Recuperado de : http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722006000200002&lng=en&tlng=es

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2018). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (2020). What is the 10YFP?. Recuperado de: <https://www.unenvironment.org/explore-topics/resource-efficiency/what-we-do/one-planet-network/10yfp-10-year-framework-programmes>

Powell, W. & Di Maggio, P. (comp.) (1999). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México: Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica.

Prior, L. (2003) Using Documents in Social Research. Londres: Sage Publications. Recuperado de: https://books.google.com.ar/books?id=NheQOj-F4JcC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

Puccio, H. (2009). Las agendas de políticas turísticas a escala nacional y municipal. Panel X de coordinación de gobierno. Red de Municipios. Recuperado de: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/PuccioRedmuni2009.pdf>

Ramírez Treviño, A. Sánchez Núñez, J. y García Camacho, A. (2003). El desarrollo sustentable: Interpretación y Análisis. Revista del Centro de Investigación. Universidad La Salle, 6 (21), pp. 55-59. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34202107>

Rayen Quiroga, M. (2001) Indicadores de Sostenibilidad ambiental y Desarrollo Sostenible. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5570/S0110817_es.pdf?sequence=1

Rivas García, J. & Magadán Díaz, M. (2012). Planificación turística y desarrollo sostenible. ISBN 978-84-15279-57-0. Asturias: Septem Ediciones.

- Ribeiro V. y Guzmán C., (2009) Las Políticas Públicas en favor del desarrollo sostenible en Portugal. Una perspectiva Local. Revista Enfoques, Vol. N° 11, pp. 363-397. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96011647011>
- Rivera-Aguilera, G. (2017) Los Procesos de Influencia Global/Local en políticas públicas: Una Propuesta Metodológica. Revista Psicoperspectivas Individuo y Sociedad. Vol 16, N°3. Recuperado de: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-69242017000300111&script=sci_abstract
- Rodríguez Sánchez, G. (2017). Desarrollo Sostenible y Turismo: Realidades y Controversias. Revista Realidad, Tendencias y Desafíos en Turismo. Año XVIII, Vol.16 pp.100-118. Argentina: CONDET.
- Román, F. (2008). Turismo y sostenibilidad: Una relación compleja. Lanús: Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús.
- Rubio García, L. (1971). Política y administración en el sistema de organismos especializados. Revista de Política Internacional, Nro. 11, pp.161-172. Recuperado de: <http://www.cepc.gob.es/Publicaciones/Revistas/fondohistorico?IDR=13&IDN=1146&IDA=34071>
- Sánchez Maluf, T. (2009). Diseño de una línea de acción para la optimización de la planificación del turismo sustentable de la Provincia de Córdoba (Tesis de grado). Recuperado de: <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/handle/ues21/11797>
- Schelder, A. (2000). Neoinstitucionalismo. En: Baca Olamendi, Laura et al. (comps.). Léxico de la política. México: Flacso. F.C.E.
- Schenkel, E. (2015). La política turística como alternativa económica en la Argentina. Revista Pasos, Volumen 13, N°3, pp. 619-628, 2015. Recuperado de : http://www.pasosonline.org/Publicados/13315/PS0315_12.pdf
- Schenkel, E., Almeida García, F. (2015). La política turística y la intervención del Estado. El caso de Argentina. Perfiles Latinoamericanos, Volumen 23, N°23, pp.197-221.

- Schenkel, E. (2017). *Política turística y turismo social: Una perspectiva latinoamericana*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Schenkel, E. (2018). Turismo y Política Turística. Un análisis teórico desde la ciencia política. *Rev. Reflexiones*, E-ISSN: 1659-2859, Volumen 98 (2) 2019, pp. 129-140 Julio Diciembre.
- Schouten, G. & Bitzer, V. (2015). *The emergence of Southern standards in agricultural value chains: A new trend in sustainability governance?. Ecological Economics*, Volumen 120, 2015, pp 175-184. ISSN 0921-8009. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2015.10.017>.
- Serrano Barquín, R. (2008). Hacia un modelo teórico-metodológico para el análisis del desarrollo, la sostenibilidad y el turismo. *Economía Sociedad y Territorio*, Vol. 8, Nro. 26, pp. 313-356. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212008000100003
- Subirats, J. (1994). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración pública. Recuperado de: http://ibcm.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Subirats_Razones-para-un-cambio.pdf
- Svampa, M. (2008). La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socioambiental y discursos dominantes. Recuperado de: <http://www.maristellavampa.net/archivos/ensayo43.pdf>
- Toselli, C. (2015). El planeamiento estratégico aplicado al desarrollo del turismo. Algunas reflexiones sobre los planes turístico provinciales de Argentina. *Turismo y Sociedad*, Volumen 13, pp. 63-89. DOI: <http://dx.doi.org/10.18601/01207555.n17.04>
- UNESCO (2019). Legal Instruments, nature and status. Recuperado de: <http://www.unesco.org/new/es/social-and-human-sciences/themes/advancement/networks/larno/legal-instruments/nature-and-status>

- Valles, M. (2007). Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional. Madrid: Editorial Síntesis.
- Vela Peón, F. (2001) Un acto metodológico básico: la entrevista cualitativa. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. (Bibliografía del Taller Virtual de Tesis de la Maestría en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes).
- Velasco González, M. (2004). ¿Existe la política turística? La acción pública en materia de turismo en España (1951-2004). Política y Sociedad, 2005, Volumen 42, N°1, pp. 169-195. Recuperado de: <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0505130169A/23035>
- Velasco González, M. (2011). La política turística, una arena de acción autónoma. Cuadernos de Turismo, 27, 2011, pp. 953-969. Murcia: Universidad de Murcia.
- Velasco González, M. & Santos-Lacueva, R. (2016). La Relación entre acción pública y turismo desde diversas perspectivas: ideas, actores e instituciones. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, Vol. 14, N°. 3, (2016) pp. 573-576. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=1894120>
- Vera-Rebollo, J. F., & Ivars-Baidal, J. (2004). Indicadores de sostenibilidad para destinos maduros: balances y propuestas de aplicación. Universidad de Alicante. Recuperado de: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/20481/1/Vera_Rebollo_Indicadores_sostenibilidad.pdf
- Wallingre, N & Villar, A. (2009). Desarrollo y gestión de destinos turísticos. Políticas y estrategias. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Wallingre, N. & Villar, A. (2014). Gestión de municipios turísticos. Instrumentos básicos de acción. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Wallingre, N. (2011). Avances en la construcción del conocimiento del turismo, pensando la disciplina del turismo desde una perspectiva integral. Estudios y Perspectivas en Turismo. Volumen 20, pp. 149-170.

Apéndices

Apéndice 1: Listado de documentos revisados.

Documento	Organización	Año de publicación
Carta de las Naciones Unidas.	ONU	1945
Reporte de la Comisión de Medioambiente y Desarrollo: “Nuestro Futuro Común” (Informe Brundtland).	ONU	1987
Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (Conferencia de Estocolmo).	ONU	1972
Res. 32/156 de la Asamblea General de la ONU.	ONU	1977
Res. 36/41 de la Asamblea General de la ONU.	ONU	1981
Carta del Turismo y Código del Turismo.	OMT	1985
Conferencia Internacional sobre Estadísticas y Viajes de Ottawa.	OMT	1991
Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo)	ONU	1992
Programa 21 (Agenda 21)	ONU	1992
Carta del Turismo Sostenible	OMT	1995
Agenda 21 en el mundo de los viajes y el turismo: Hacia un desarrollo ecológicamente sostenible.	OMT	1996
Resolución 364 de la Asamblea General de la OMT en Estambul.	OMT	1997
Declaraciones de Manila.	OMT	1980 y 1997
Decisión 7/3 Turismo y Desarrollo Sostenible.	ONU, Consejo Económico y Social.	1999
Res. 406 de la Asamblea General de la OMT.	OMT	1999
Código Ético Mundial del Turismo.	OMT	1999
Res. 56/212 de la Asamblea General de la ONU.	ONU.	2001

The United Nations Development Programme. A better way?	ONU. UNDP.	2006
Carta Mundial del Turismo Sostenible +20.	OMT, UNESCO, PNUMA	2015
Documentos Básicos de la OMT, Volumen I –Estatutos, reglamentos, acuerdos.	OMT	Quinta edición publicada en 2016.

Apéndice 2: Guías de pautas y elementos de apoyo para entrevistas.

Guía de pautas para entrevistas para personas que fueron parte del Equipo del Plan Estratégico de Turismo Sustentable de la Provincia de Córdoba (PETS CBA 2006):

- 1) Para Ud. y tomando en consideración sus roles desempeñados y conocimiento previo ¿Podría describir los lineamientos sobre turismo sostenible que promueve la OMT?
- 2) ¿Considera que los organismos internacionales elaboran políticas globales a ser implementadas por los Estados nacionales o provinciales? ¿De qué manera?
- 3) La OMT como organismo internacional ¿De qué manera elabora una política global respecto al turismo?
- 4) En su accionar global ¿Qué instrumentos utiliza la OMT respecto a las políticas públicas turísticas? ¿Y cuáles considera que son los más efectivos tomando en cuenta esta lista? **Utilizar tarjeta de instrumentos de la OMT.**
- 5) ¿Podría describir brevemente su rol en relación al PETS 2006?
- 6) Desde su lugar y rol ¿Identificaba usted una situación problemática que sea previa y/o causa de la decisión de elaborar el PETS 2006?
- 7) Respecto a la situación problemática previa y/o desencadenante de la decisión de elaborar el plan ¿Podría afirmar que se trata de una situación con causas bien definidas? Si las hubiera ¿Cuáles? **Aplicar si corresponde de acuerdo a respuesta a pregunta 6.**
- 8) La situación problemática previa y/o desencadenante de la decisión de elaborar el plan ¿Puede relacionarse con la incertidumbre organizacional? ¿Con la necesidad de legitimación de la Agencia Córdoba Turismo? ¿Otros? **Aplicar si corresponde de acuerdo a pregunta 6.**
- 9) Desde su rol ¿Estaba al tanto de qué opciones estaban en consideración además de la alternativa de elaborar el plan? En caso de responder si ¿Cuáles?

- 10) Previo al PETS 2006 ¿Conoce si desde el Organismo Nacional de Turismo hubo algún tipo de política activa de promoción de planes estratégicos a nivel provincial?
- 11) En caso de que haya existido política activa de promoción de planes estratégicos a nivel provincial ¿Cómo la describiría?
- a. Presión.
 - b. Invitación a coludirse.
 - c. Obligación/Fuerza.

(Explicitar opciones en caso de que el entrevistado pida mayor explicación sobre la pregunta).

- 12) En caso de que haya existido una política activa de promoción de planes estratégicos a nivel provincial ¿Fue planteada a nivel formal o informal?
- 13) ¿Cuáles cree que fueron los principales conceptos que se consideraron para el diseño e implementación del PETS CBA 2006?
- 14) ¿Cuáles considera que fueron los principales enfoques que se utilizaron para la elaboración del PETS 2006? **Utilizar tarjeta de enfoques en caso de ser necesario.**
- 15) ¿Era la primera vez que estos conceptos y enfoques se intentaban incorporar en una política pública turística de la Provincia? **Aplicar si corresponde de acuerdo a preguntas 12 y 13 (si el entrevistado hace hincapié en el Desarrollo Sostenible/Turismo Sostenible).**
- 16) ¿Cuál o cuáles podrían ser las organizaciones que podrían ser fuentes principales de estos conceptos y enfoques?
- 17) ¿Considera que se podrían haber considerado otros conceptos en vez de los que mencionó? ¿Cuáles?
- 18) ***Pregunta opcional*** si el entrevistado no ha mencionado iniciativas gubernamentales o privadas que fueron consideradas para el plan ¿Qué antecedentes dentro de la actividad turística pública o privada se tuvieron en cuenta para el diseño e implementación del PETS 2006? **Utilizar tarjeta de antecedentes en caso de ser necesario.**
- 19) De acuerdo a su conocimiento y relación con el nivel provincial, la elaboración del plan ¿contribuyó a un mejor posicionamiento de la

Agencia Córdoba Turismo respecto a la posibilidad de acceder a recursos tanto económicos como de otra índole?

- 20) En el caso de responder si ¿de qué organizaciones u organismos provinieron esos recursos?
- 21) ¿A través de qué instrumentos cree que tuvo influencia la OMT en la elaboración del PETS CBA 2006? Utilizar tarjeta con listado de instrumentos.
- 22) ¿Por qué considera que se tomaron lineamientos de la OMT para la elaboración del PETS CBA 2006?
- 23) ¿Dónde en el PETS CBA 2006 se puede apreciar la influencia de la OMT? ¿Cómo podría describir el rol de la OMT en la elaboración del PETS CBA 2006?

Guía de pautas para entrevistas a personas que ocupaban cargos en áreas turísticas a nivel municipal y que hayan participado desde esos roles en la elaboración del PETS CBA 2006.

- 1) Para Ud. y tomando en consideración sus roles desempeñados y conocimiento previo ¿Podría describir los lineamientos sobre turismo sostenible que promueve la OMT?
- 2) ¿Considera que los organismos internacionales elaboran políticas globales a ser implementadas por los Estados nacionales o provinciales? ¿De qué manera?
- 3) La OMT como organismo internacional ¿De qué manera elabora una política global respecto al turismo?
- 4) En su accionar global ¿Qué instrumentos utiliza la OMT respecto a las políticas públicas turísticas? ¿Y cuáles considera que son los más efectivos tomando en cuenta esta lista? **Utilizar tarjeta de instrumentos de la OMT.**
- 5) ¿Podría describir brevemente su rol en relación al PETS CBA 2006?
- 6) Desde su lugar y rol en el municipio ¿Identificaba usted una situación problemática que sea previa y/o causa de la decisión de elaborar el PETS CBA 2006?
- 7) Respecto a la situación problemática previa y/o desencadenante de la decisión de elaborar el plan ¿Podría afirmar que se trata de una situación con causas bien definidas? Si las hubiera ¿Cuáles? **Aplicar si corresponde de acuerdo a respuesta a pregunta 6.**

- 8) La situación problemática previa y/o desencadenante de la decisión de elaborar el plan ¿Puede relacionarse con la incertidumbre organizacional? ¿Con la necesidad de legitimación de la Agencia Córdoba Turismo? ¿Otros? **Aplicar si corresponde de acuerdo a pregunta 6.**
- 9) Desde su lugar en el municipio y su relación con el ámbito provincial ¿Estaba al tanto de qué opciones estaban en consideración además de la alternativa de elaborar el plan? En caso de responder si ¿Cuáles?
- 10) Previo al PETS CBA 2006 ¿Conoce si desde el Organismo Nacional de Turismo hubo algún tipo de política activa de promoción de planes estratégicos a nivel provincial?
- 11) En caso de que haya existido política activa de promoción de planes estratégicos a nivel provincial ¿Cómo la describiría?
- a. Presión.
 - b. Invitación a coludirse.
 - c. Obligación/Fuerza.
- (Explicitar opciones en caso de que el entrevistado pida mayor explicación sobre la pregunta).*
- 12) En caso de que haya existido una política activa de promoción de planes estratégicos a nivel provincial ¿Fue planteada a nivel formal o informal? ¿Esta política incluía a los municipios?
- 13) ¿Cuáles cree que fueron las ideas ejes o conceptos principales y enfoques que se consideraron para el diseño e implementación del PETS CBA 2006? *En el caso de que se haga hincapié en Desarrollo Sostenible/Turismo Sostenible. ¿Era la primera vez que estos conceptos se intentaban incorporar efectivamente en una política pública turística de la Provincia?*
- 14) ¿Cuál o cuáles podrían ser fuentes principales de estos conceptos y enfoque?
- 15) ¿Cuáles de estos conceptos cree que inevitablemente debían adoptarse en el diseño e implementación del PETS CBA 2006?
- 16) **Pregunta opcional** si el entrevistado no ha mencionado iniciativas gubernamentales o privadas que fueron consideradas para el plan ¿Qué antecedentes dentro de la actividad turística pública o privada se tuvieron en cuenta para el diseño e implementación del PETS CBA 2006?

- 17) De acuerdo a su conocimiento y relación con el nivel provincial, la elaboración del plan ¿Contribuyó a un mejor posicionamiento de la Agencia Córdoba Turismo respecto a la posibilidad de acceder a recursos tanto económicos como de otra índole? ¿Y de los municipios? En el caso de responder si ¿de qué organizaciones u organismos provinieron esos recursos?
- 18) ¿A través de qué instrumentos cree que tuvo influencia la OMT en la elaboración del PETS CBA 2006? Utilizar tarjeta con listado de instrumentos.
- 19) ¿Por qué considera que se tomaron lineamientos de la OMT para la elaboración del PETS CBA 2006?
- 20) ¿Dónde en el PETS CBA 2006 se puede apreciar la influencia de la OMT?
- 21) ¿Cómo podría describir el rol de la OMT en la elaboración del PETS CBA 2006?

Guía de pautas para entrevistas a personas que actuaron como representantes del sector privado y que hayan participado desde esos roles en la elaboración del PETS CBA 2006.

- 1) Para Ud. y tomando en consideración sus roles desempeñados y conocimiento previo ¿Podría describir los lineamientos sobre turismo sostenible que promueve la OMT?
- 2) ¿Considera que los organismos internacionales elaboran políticas globales a ser implementadas por los Estados nacionales o provinciales? ¿De qué manera?
- 3) La OMT como organismo internacional ¿De qué manera elabora una política global respecto al turismo?
- 4) En su accionar global ¿Qué instrumentos utiliza la OMT respecto a las políticas públicas turísticas? ¿Y cuáles considera que son los más efectivos tomando en cuenta esta lista? **Utilizar tarjeta de instrumentos de la OMT.**
- 5) ¿Podría describir brevemente su rol en relación al PETS CBA 2006?
- 6) Desde su lugar y rol ¿Identificaba usted una situación problemática que sea previa y/o causa de la decisión de elaborar el PETS CBA 2006?
- 7) Respecto a la situación problemática previa y/o desencadenante de la decisión de elaborar el plan ¿Podría afirmar que se trata de una situación con causas bien definidas? Si las hubiera ¿Cuáles? **Aplicar si corresponde de acuerdo a respuesta a pregunta 6.**

- 8) La situación problemática previa y/o desencadenante de la decisión de elaborar el plan ¿Puede relacionarse con la incertidumbre organizacional? ¿Con la necesidad de legitimación de la Agencia Córdoba Turismo? ¿Otros? **Aplicar si corresponde de acuerdo a pregunta 6.**
- 9) Desde su rol en el sector privado y su relación con el ámbito provincial ¿Estaba al tanto de qué opciones estaban en consideración además de la alternativa de elaborar el plan? En caso de responder si ¿Cuáles?
- 10) Previo al PETS CBA 2006 ¿Conoce si desde el Organismo Nacional de Turismo hubo algún tipo de política activa de promoción de planes estratégicos a nivel provincial?
- 11) En caso de que haya existido política activa de promoción de planes estratégicos a nivel provincial ¿Cómo la describiría?
 - a. Presión.
 - b. Invitación a coludirse.
 - c. Obligación/Fuerza.

(Explicitar opciones en caso de que el entrevistado pida mayor explicación sobre la pregunta).
- 12) En caso de que haya existido una política activa de promoción de planes estratégicos a nivel provincial ¿Fue planteada a nivel formal o informal? ¿Esta política incluía a los municipios?
- 13) ¿Cuáles cree que fueron las ideas ejes o conceptos principales y enfoques que se consideraron para el diseño e implementación del PETS CBA 2006? *En el caso de que se haga hincapié en Desarrollo Sostenible/Turismo Sostenible. ¿Era la primera vez que estos conceptos se intentaban incorporar efectivamente en una política pública turística de la Provincia?*
- 14) ¿Cuál o cuáles podrían ser fuentes principales de estos conceptos y enfoque?
- 15) ¿Cuáles de estos conceptos cree que inevitablemente debían adoptarse en el diseño e implementación del PETS CBA 2006?
- 16) **Pregunta opcional** si el entrevistado no ha mencionado iniciativas gubernamentales o privadas que fueron consideradas para el plan ¿Qué antecedentes dentro de la actividad turística pública o privada se tuvieron en cuenta para el diseño e implementación del PETS CBA 2006?
- 17) De acuerdo a su conocimiento y relación con el nivel provincial, la elaboración del plan ¿Contribuyó a un mejor posicionamiento de la Agencia Córdoba Turismo respecto a la posibilidad de acceder a recursos

tanto económicos como de otra índole? ¿Y de los municipios? En el caso de responder si ¿de qué organizaciones u organismos provinieron esos recursos?

- 18) ¿A través de qué instrumentos cree que tuvo influencia la OMT en la elaboración del PETS CBA 2006? Utilizar tarjeta con listado de instrumentos.
- 19) ¿Por qué considera que se tomaron lineamientos de la OMT para la elaboración del PETS CBA 2006?
- 20) ¿Dónde en el PETS CBA 2006 se puede apreciar la influencia de la OMT?
- 21) ¿Cómo podría describir el rol de la OMT en la elaboración del PETS CBA 2006?

Guía de pautas para entrevistas a personas que ocupaban cargos a nivel nacional y que hayan participado desde esos roles en la elaboración del Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable presentado en el año 2005.

- 1) Para Ud. y tomando en consideración sus roles desempeñados y conocimiento previo ¿Podría describir los lineamientos sobre turismo sostenible que promueve la OMT?
- 2) ¿Considera que los organismos internacionales elaboran políticas globales a ser implementadas por los Estados nacionales o provinciales? ¿De qué manera?
- 3) La OMT como organismo internacional ¿De qué manera elabora una política global respecto al turismo?
- 4) En su accionar global ¿Qué instrumentos utiliza la OMT respecto a las políticas públicas turísticas? ¿Y cuáles considera que son los más efectivos tomando en cuenta esta lista? ***Utilizar tarjeta de instrumentos de la OMT.***
- 5) ¿Podría describir brevemente su rol en relación PFETS?
- 6) Desde su lugar y rol en el municipio ¿Identificaba usted una situación problemática que sea previa y/o causa de la decisión de elaborar el PFETS?
- 7) Respecto a la situación problemática previa y/o desencadenante de la decisión de elaborar el plan ¿Podría afirmar que se trata de una situación

con causas bien definidas? Si las hubiera ¿Cuáles? **Aplicar si corresponde de acuerdo a respuesta a pregunta 6.**

- 8) La situación problemática previa y/o desencadenante de la decisión de elaborar el plan ¿Puede relacionarse con la incertidumbre organizacional? ¿Con la necesidad de legitimación del Organismo Nacional de Turismo? ¿Otros? **Aplicar si corresponde de acuerdo a pregunta 6.**
- 9) Desde su rol ¿Estaba al tanto de qué opciones estaban en consideración además de la alternativa de elaborar el plan? En caso de responder si ¿Cuáles?
- 10) ¿Conoce si desde el Organismo Nacional de Turismo hubo algún tipo de política activa de promoción de planes estratégicos a nivel provincial?
- 11) En caso de que haya existido política activa de promoción de planes estratégicos a nivel provincial ¿Cómo la describiría?
 - a. Presión.
 - b. Invitación a coludirse.
 - c. Obligación/Fuerza.

(Explicitar opciones en caso de que el entrevistado pida mayor explicación sobre la pregunta).

- 12) En caso de que haya existido una política activa de promoción de planes estratégicos a nivel provincial ¿Fue planteada a nivel formal o informal? ¿Esta política incluía a los municipios?
- 13) ¿Cuáles fueron los conceptos principales y enfoques que se consideraron para el diseño e implementación del PFETS? *En el caso de que se haga hincapié en Desarrollo Sostenible/Turismo Sostenible. ¿Era la primera vez que estos conceptos se intentaban incorporar efectivamente en una política pública turística nacional?*
- 14) ¿Cuál o cuáles podrían ser fuentes principales de estos conceptos y enfoque?
- 15) ¿Cuáles de estos conceptos cree que inevitablemente debían adoptarse en el diseño e implementación del PFETS?
- 16) **Pregunta opcional** si el entrevistado no ha mencionado iniciativas gubernamentales o privadas que fueron consideradas para el plan ¿Qué antecedentes dentro de la actividad turística pública o privada se tuvieron en cuenta para el diseño e implementación del PFETS?
- 17) De acuerdo a su rol y su conocimiento, la elaboración del PFETS ¿Contribuyó a un mejor posicionamiento del Organismo Nacional de

Turismo respecto a la posibilidad de acceder a recursos tanto económicos como de otra índole? ¿Conoce si fue así en lo que refiere a la Agencia Córdoba Turismo y el PETS CBA 2006? En el caso de responder si ¿de qué organizaciones u organismos provinieron esos recursos?

- 18) ¿A través de qué instrumentos cree que tuvo influencia la OMT en la elaboración del PFETS? ¿Considera que esos instrumentos también actúan a nivel provincial? Utilizar tarjeta con listado de instrumentos.
- 19) ¿Por qué considera que se tomaron lineamientos de la OMT para la elaboración del PFETS?
- 20) ¿Dónde en el PFETS se puede apreciar la influencia de la OMT?
- 21) ¿Cómo podría describir el rol de la OMT en la elaboración del PFETS?

Guía de pautas para entrevistas a personas que hayan ocupado cargos de relevancia en la OMT:

- 1) ¿Podría Ud. comentar acerca de su rol o roles desempeñados en la OMT?
- 2) Para Ud. y tomando en consideración sus roles desempeñados ¿Podría describir los lineamientos sobre turismo sostenible que promueve la OMT?
- 3) ¿Considera que los organismos internacionales elaboran políticas globales a ser implementadas por los Estados nacionales o provinciales? ¿De qué manera?
- 4) La OMT como organismo internacional ¿De qué manera elabora una política global respecto al turismo?
- 5) En su accionar global ¿Qué instrumentos utiliza la OMT respecto a las políticas públicas turísticas? ¿Y cuáles considera que son los más efectivos tomando en cuenta esta lista? ***Utilizar tarjeta de instrumentos de la OMT.***
- 6) ¿Conoce si desde el Organismo Nacional de Turismo de Argentina hubo algún tipo de política activa de promoción de planes estratégicos a nivel provincial?
- 7) En caso de que haya existido política activa de promoción de planes estratégicos a nivel provincial ¿Cómo la describiría?
 - a. Presión.
 - b. Invitación a coludirse.

c. Obligación/Fuerza.

(Explicitar opciones en caso de que el entrevistado pida mayor explicación sobre la pregunta).

- 8) En caso de que haya existido una política activa de promoción de planes estratégicos a nivel provincial ¿Conoce las características formales de la misma?
- 9) Desde su punto de vista ¿Cuáles fueron los conceptos principales y enfoques que se consideraron para el diseño e implementación del PFETS? *En el caso de que se haga hincapié en Desarrollo Sostenible/Turismo Sostenible. ¿Era la primera vez que estos conceptos se intentaban incorporar efectivamente en una política pública turística nacional?*
- 10) ¿Cuál o cuáles podrían ser fuentes principales de estos conceptos y enfoque?
- 11) ¿Cuáles de estos conceptos cree que inevitablemente debían adoptarse en el diseño e implementación del PFETS?
- 12) De acuerdo a su rol y su conocimiento, la elaboración del PFETS ¿Contribuyó a un mejor posicionamiento del Organismo Nacional de Turismo respecto a la posibilidad de acceder a recursos tanto económicos como de otra índole? ¿Conoce si fue así en lo que refiere a la Agencia Córdoba Turismo y el PETS CBA 2006? En el caso de responder si ¿de qué organizaciones u organismos provinieron esos recursos?
- 13) ¿A través de qué instrumentos cree que tuvo influencia la OMT en la elaboración del PFETS? ¿Considera que esos instrumentos también actúan a nivel provincial? **Utilizar tarjeta con listado de instrumentos.**
- 14) ¿Por qué considera que se tomaron lineamientos de la OMT para la elaboración del PFETS?
- 15) ¿Dónde en el PFETS se puede apreciar la influencia de la OMT?
- 16) ¿Cómo podría describir el rol de la OMT en la elaboración del PFETS?

Tarjeta de Instrumentos:

Academia OMT
Código Ético Mundial para el Turismo.
Comité Director de las Naciones Unidas de Turismo para el Desarrollo.
Comité Mundial de Ética del Turismo.
Cuenta Satélite de Turismo.
Departamento de Estadísticas.
Departamento de Ética, Cultura y Responsabilidad Social.
Departamento de Inteligencia de Mercados y Competitividad.

Departamento de Relaciones Institucionales y de Movilización de Recursos.
Día Mundial del Turismo.
Guía de Turismo para el Desarrollo
Hotel Energy Solutions.
Iniciativa ST-EP.
Programa de Cooperación Técnica y Servicios.
Programa de Turismo Sostenible.
Publicaciones.
Red Internacional de Observatorios de Turismo Sostenible.
UNWTO Knowledge Network.

Tarjeta de Enfoques:

Enfoque Espacial	Enfoque Estratégico	Enfoque Desarrollista	Enfoque Económico	Enfoque de Desarrollo Sostenible
También llamado urbanístico o físico.	Paradigma prospectivo/escenarios futuros.	Tradición dominante de la planificación turística.	Prioridad a los fines económicos.	Conservación de recursos para el futuro y utilización de los mismos para beneficio presente.
Exhaustivo análisis del entorno físico con énfasis en los recursos turísticos disponibles.	Elección de prioridades, análisis del entorno para identificación de oportunidades y amenazas.	Posición favorable y acrítica del turismo.	Asume el supuesto del turismo como actividad exportadora.	Los recursos además de ser conservados brindan beneficios en el presente.
Plan maestro para el aprovechamiento y uso del suelo.	Diagnóstico, programación, participación de actores sociales.	Previsiones de demanda turística con fines fundamentalmente promocionales.	Los componentes del mercado (Análisis de Oferta y Demanda) como aspectos clave.	Planificación Ambiental. Énfasis en la participación comunitaria en decisiones y beneficios. Énfasis en el turismo de calidad.

LOS ENFOQUES NO SON EXCLUYENTES ENTRE SÍ Y TAMPOCO SON SECUENCIALES. ES COMÚN QUE SE ENCUENTREN INTEGRADOS.

Tarjeta de principales fuentes:

CEPAL.
OEA.
OMT.
FMI.
BANCO MUNDIAL.
ONU.
Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).
OMC.
OIT.
BID.
UNESCO.
GOBIERNO NACIONAL.
GOBIERNO PROVINCIAL.

Tarjeta de Antecedentes:

Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS).
Ley Nacional de Turismo.
Programas o proyectos provinciales.
Planificaciones a nivel regional.
Planificaciones a nivel local.
Planes de otras provincias.
Planificaciones de otros países.
Normativa turística provincial.
Normativa turística a nivel local.