

UNIVERSIDAD PARA LA COOPERACION INTERNACIONAL
(UCI)



PROPUESTA PARA LA DEFINICIÓN Y OPERATIVIZACIÓN DE LAS ÁREAS
ESTRATÉGICAS DE ACCIÓN DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO
TURÍSTICO SOSTENIBLE DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS

FRANCISCO CÉSPEDES OBANDO

PROYECTO FINAL DE GRADUACION PRESENTADO COMO REQUISITO
PARCIAL PARA OPTAR POR EL TITULO DE MASTER EN GESTIÓN DEL
TURISMO SOSTENIBLE

San José, Costa Rica

Diciembre, 2011

UNIVERSIDAD PARA LA COOPERACION INTERNACIONAL
(UCI)

Este Proyecto Final de Graduación fue aprobado por la Universidad como
Requisito parcial para optar al grado de Máster en Gestión del Turismo Sostenible

Lic. Marcela Carré, MAP
PROFESOR TUTOR

Mgt. Beatriz Rivero
LECTOR No.1

Francisco Céspedes Obando
SUSTENTANTE

DEDICATORIA

A mi madre, María del Carmen Obando Jiménez, a quién le debo todo lo que soy en esta vida. Su ejemplo de tenacidad, esfuerzo, valor y emprendimiento lo llevaré siempre conmigo, y algún día espero llegar a ser la mitad de lo que ella es. Gracias mami por haberme apoyado en esta etapa de mi vida, cuando a tu “enano” después de casi 15 años, se le ocurrió estudiar otra vez. Te amo.

A mi esposa Mónica, por la comprensión, la paciencia y la tolerancia; pero sobre todo por el apoyo y el amor que siempre me ha dado. Sin su ayuda yo no habría podido animarme a emprender esta nueva aventura. Gracias Chan, te amo con toda mi alma y gracias por ser como eres, una esposa afectiva y cariñosa, una madre abnegada y dedicada, una profesional con muchos sueños e ideas y sobre todo una mujer de grandes calidades y cualidades. La primera decisión inteligente de mi existencia fue casarme contigo.

A mi hija Valeria, mi princesa preciosa. Tantas cosas han cambiado en mi vida desde que llegaste, que hasta se me ocurrió volver a estudiar. Cuando siento que ya no puedo, que todo es difícil y que el futuro no es tan claro, pienso en vos, en la luz que nos has dado y en todos esos momentos tan bellos que nos regalas todos los días...y de nuevo confío, de nuevo puedo, de nuevo me alegro y soy optimista. Gracias por haber llegado a nuestras vidas, y gracias por hacer todo lo que haces...eres el resultado perfecto de la segunda mejor decisión que he tomado en mi vida.

AGRADECIMIENTOS

A mi familia política, Don Edgar, Doña Luisa, Edgardo y Raquel: por todos los momentos en que se hicieron cargo de Valeria para que yo pudiera tener una tarde, una mañana o un día para estudiar. Gracias por todo el apoyo y la ayuda que nos brindan siempre de manera incondicional.

De nuevo a mami, que cada vez que puede nos visita y se hace cargo de la beba, para que yo pueda dedicar aunque sea unas horas al estudio.

A mis compañeros de trabajo del Instituto Tecnológico de Costa Rica, Sede San Carlos, por su apoyo incondicional durante todo este proceso, y por haberme recibido de una manera tan especial y aceptarme en su grupo. A Grace, Mauren, Daniel, Cristian, Freddy, Evelia y Johanna; gracias por su amistad, sus buenos consejos y sus palabras de aliento.

A mis compañeras de grupo, las mejores que pude haber encontrado. A Bere, Tina y Marlene, gracias por todos esos trabajos que hicimos, por las palabras de aliento y por el esfuerzo tan profesional que siempre dieron en las asignaciones que realizamos juntos. Hasta en los momentos más difíciles que algunas de ustedes tuvieron, nunca dejaron de cumplir y siempre fueron un ejemplo para mí. Un gran abrazo...sigan adelante y nunca desmayen en su intento por alcanzar sus metas. Saben que tienen un amigo incondicional por estas tierras, siempre las recordaré con mucho aprecio, cariño y afecto.

ÍNDICE

HOJA DE APROBACION	ii
DEDICATORIA	iii
AGRADECIMIENTO	iv
INDICE	v
INDICE ILUSTRACIONES	vii
INDICE CUADROS	viii
RESUMEN EJECUTIVO	ix
1. INTRODUCCIÓN	1
1.1 Antecedentes:	1
1.2 Problemática:	3
1.3 Justificación del Problema:.....	4
1.4 Supuestos:	6
1.5 Restricciones:.....	7
1.6 Objetivo General:	7
1.7 Objetivos específicos:	7
2. MARCO TEÓRICO	8
2.1 Marco Referencial o Institucional	8
2.1.1 Municipalidades.....	8
2.1.2 La planificación en el turismo.	9
2.1.3 Los planes de desarrollo turístico en Costa Rica.	11
2.1.4 Turismo, municipio y comunidad.	13
2.1.5 Antecedentes de la Institución	17
2.1.6 Misión y Visión	17
2.1.7 Estructura organizativa.....	18
2.1.8 Servicios que ofrece la Municipalidad.	20
2.2 Marco conceptual	21
3. MARCO METODOLÓGICO	40
3.1 Fuentes de información.....	40
3.2 Técnicas de Investigación	41
3.3 Método de Investigación.	41
3.4 Etapas del proceso de investigación	42
4. DESARROLLO	45
4.1 Potencial para desarrollar turismo sostenible.....	45
4.2 Marco Legal	56
4.2.1 Del turismo en general y de las empresas turísticas.	56
4.2.2 Interinstitucional	59
4.2.3 Gobiernos locales.....	60
4.3 Áreas estratégicas del Plan.....	67
4.4 Planteamiento de la propuesta.....	78
5. Conclusiones	89
6. Recomendaciones	91
7. Bibliografía	93
8. Anexos	96

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: División Político Administrativa del cantón de San Carlos.	2
Figura 2: Niveles de planificación del espacio turístico nacional.....	13
Figura 3: El Triángulo del Turismo en la Municipalidad.....	14
Figura 4: Organigrama de la Municipalidad de San Carlos.....	19
Figura 5: Distribución de atractivos turísticos del cantón de San Carlos por Categoría	47
Figura 6: Empresas de hospedaje de San Carlos con DT por distrito.....	51
Figura 7: Empresas de hospedaje de San Carlos con DT por cantidad de estrellas.	52
Figura 8: Empresas turísticas de San Carlos según tipo y nivel de CST	55
Figura 9: Fases de la propuestas y sus procesos	82
Figura 10: Estructura organizativa para llevar a cabo la propuesta.	84
Figura 11: Cronograma de trabajo.	87

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Distritos del cantón de San Carlos, extensión y porcentaje que representan.	3
Cuadro 2: Intereses de los actores locales por el turismo.....	16
Cuadro 3: Listado de atractivos turísticos del cantón de San Carlos	45
Cuadro 4: Actividades turísticas declaradas en el cantón de San Carlos	48
Cuadro 5: Otras actividades turísticas no declaradas para el cantón de San Carlos.	48
Cuadro 6: Empresas de hospedaje del cantón de San Carlos con Declaratoria Turística.	49
Cuadro 7: Empresas turísticas de San Carlos con CST	54
Cuadro 8: Leyes y reglamentos relevantes para la actividad turística.	58
Cuadro 9: Dependencias de gobierno relevantes para el desarrollo del turismo ..	59
Cuadro 10: Legislación turística que involucra a los gobiernos locales.	62
Cuadro 11: Principales actores involucrados en el desarrollo del PMDTS	68
Cuadro 12: Entornos, áreas estratégicas y objetivos para el PMDTS.....	69
Cuadro 13: Programas, actores y condicionantes por área estratégica y entorno.	71
Cuadro 14: Costos aproximados por área, entornos y programas.....	75

RESUMEN EJECUTIVO

El cantón de San Carlos es el más extenso de Costa Rica. Supera en km² incluso a las provincias de Heredia y Cartago, lo que lo convierte por sí mismo en un espacio geográfico con una gran dinámica social, económica y cultural.

Uno de sus distritos, La Fortuna, es el principal centro turístico de la Zona Norte de Costa Rica, y algunos otros, como Ciudad Quesada, muestran una tendencia similar. El turismo es sin duda una de las actividades económicas más importantes para el cantón, pero el gobierno local tiene muy poca, por no decir nula, participación en su fomento y su desarrollo. El turismo sostenible, que respeta el medio ambiente y la cultura local, a la vez que procura la rentabilidad de las empresas, representa el tipo de desarrollo que la municipalidad debe propiciar dentro de su territorio.

La elaboración de un Plan Municipal de Desarrollo Turístico que plantee una estructura encargada de la definición y operativización de áreas estratégicas, la planificación del espacio turístico y el aprovechamiento racional de su patrimonio natural y cultural puede contribuir para lograr un desarrollo turístico sostenible en el cantón de San Carlos..

Para hacer esto es necesario conocer el potencial del cantón para el desarrollo del turismo sostenible, conocer el marco legal que norma la actividad turística y el papel de la municipalidad, así como aportar los sectores estratégicos sobre los que se desarrollarían programas específicos en una serie de ámbitos que se convertirían en los ejes transversales del plan.

En ese sentido, el presente estudio se ocupó de elaborar un diagnóstico previo mediante la utilización de fuentes primarias y secundarias de investigación, como las giras de campo, la revisión bibliográfica y el análisis exhaustivo de los planes de desarrollo turístico nacionales, locales y regionales. Además, se consultaron las principales leyes que norman la actividad turística, tanto a nivel del Instituto Costarricense de Turismo como de otras dependencias de gobierno que tienen una estrecha relación con la actividad.

Como resultado se obtuvo que el cantón de San Carlos tiene suficiente potencial para alcanzar un desarrollo turístico sostenible, dada la cantidad de atractivos naturales y culturales con que cuenta, además del interés que muestran los empresarios turísticos por certificar la calidad de sus servicios e incorporar la sostenibilidad de sus negocios.

Se encontró además, que el marco legal resiente la ausencia de una Ley General de Turismo. Aún cuando la normativa legal es sólida y extensa, se debe recurrir a gran cantidad de leyes y reglamentos para definir y aclarar muchos de los elementos relevantes para el sector.

El planteamiento de las áreas estratégicas se hizo de acuerdo a las necesidades planteadas en el Plan de Desarrollo Municipal 2008-2012 de la Municipalidad de San Carlos. Estas áreas se concentran en tres ámbitos: el económico, el sociocultural y el medioambiental.

La propuesta para su validación final y operativización se hace por medio de una estructura organizativa sencilla pero efectiva, en donde los comités asesores y los paneles de expertos propuestos llevarían la mayor parte de la responsabilidad. Además, se incluye un presupuesto que detalla la posible inversión futura que debería de efectuar la municipalidad para echar a andar el plan.

Pero esa inversión municipal no es suficiente para enfrentar el reto. El Instituto Costarricense de Turismo (ICT) y los demás actores clave que se identificaron deben aportar recursos económicos, físicos y humanos para que el plan pueda llevarse a cabo. Los empresarios turísticos también necesitan adquirir un compromiso con la calidad y la sostenibilidad, en procura de ofrecer un producto competitivo, capaz de incrementar la visitación a la zona por parte de los turistas nacionales y extranjeros.

El ICT debe de trabajar fuertemente en la recopilación de información relacionada con la oferta y demanda, publicarla de manera anual y posibilitar su acceso por parte de los interesados, con el fin de propiciar el análisis y la toma de decisiones. La Municipalidad, por su parte, carga con la responsabilidad de encontrar formas para garantizar la participación y el apoyo de los sectores claves durante el proceso de elaboración del plan.

Debe de existir compromiso y voluntad para elaborar un documento de la magnitud de un Plan Municipal de Desarrollo Turístico Sostenible. En esta iniciativa deben de incorporarse los empresarios, el gobierno local, las dependencias gubernamentales, la academia y los profesionales de los más variados campos.

El ICT debe de ejercer una presión correcta para conseguir la promulgación de una nueva Ley General de Turismo, tan necesaria hoy en día que la actividad es una de las fuentes generadoras de divisas más importantes para Costa Rica.

La Municipalidad, por su parte, no puede obviar su obligación de buscar nuevas opciones para el desarrollo local: el turismo sostenible es una de ellas, pero si el gobierno local no participa en los procesos de planificación que se orientan hacia su consecución, es poco el beneficio que se podría obtener, no solo a nivel de la actividad turística, sino en general para el cantón de San Carlos.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Antecedentes:

De acuerdo a la versión popular, el nombre del cantón se origina en un grupo de nicaragüenses que se adentraron en territorio de Costa Rica a finales del siglo XIX, utilizando para ello la vía fluvial del Río Cutris (así llamado por los indígenas) pero que ellos bautizaron con el nombre de San Carlos, pues procedían de la localidad que lleva el mismo nombre en Nicaragua. El nombre luego se generalizó a la región y se adoptó cuando, mediante Ley N°17 d el 26 de septiembre de 1911, se convirtió en el décimo cantón de la provincia de Alajuela, con cuatro distritos.

Durante los años siguientes, el pueblo fue experimentando la llegada de nuevos pobladores, provenientes sobre todo del Valle Central y el Valle Occidental; y de forma paralela vivía el típico proceso de las demás “villas” de la época: construcción de centros educativos de primaria, iglesia, cementerio, alcantarillado público y servicio de electricidad.

San Carlos es el cantón más extenso del país, con un total de 3,343.98 km², que por sí solos representan el 6,5% de la superficie total de Costa Rica. A modo comparativo, las provincias de Heredia (2,673 km²) y Cartago (3,031 km²) son más pequeñas que el cantón norteño. (IFAM, 1985)

En la Figura 1. , se aprecia un mapa con la división político administrativa del cantón de San Carlos.



Figura 1: División Político Administrativa del cantón de San Carlos.

Fuente: Tomado de la página web del Sistema de Información Regional de la Zona Económico Especial www.sirzee.itcr.ac.cr

Cuenta con 13 distritos; el más extenso es Cutris, con 873.02 km² y el de menor tamaño es Buena Vista, con apenas 37.37 km². La cabecera del cantón es Ciudad Quesada, en la cual se aloja la mayor parte del comercio de bienes y servicios, banca privada y pública, oficinas gubernamentales y sedes regionales de distintas dependencias, tanto de orden público como privado. (Municipalidad de San Carlos, 2008)

Para efectos de este trabajo, hay un distrito que será mencionado con frecuencia dada su vocación turística: La Fortuna; famoso a nivel mundial por albergar el Volcán Arenal, uno de los atractivos naturales más impresionantes y admirados de Costa Rica. Datos no oficiales estiman que entre un 50%-60% de los turistas internacionales que visitan el país llegan a este destino y que cerca de un 65% de ellos pernocta al menos una noche.

En el Cuadro 1. se aprecian los distritos que componen el cantón de San Carlos, su extensión en km² y el porcentaje que representan de la superficie total.

Cuadro 1: Distritos del cantón de San Carlos, extensión y porcentaje que representan.

Distrito	km ²	%
01. Ciudad Quesada	145.31	4.34
02. Florencia	182.15	5.44
03. Buena Vista	37.37	1.12
04. Aguas Zarcas	159.04	4.75
05. Venecia	145.19	4.34
06. Pital	375.43	11.22
07. Fortuna	225.00	6.72
08. La Tigra	60.28	1.80
09. Palmera	125.41	3.74
10. Venado	167.75	5.01
11. Cutris	873.02	26.07
12. Monterrey	220.12	6.58
13. Pocosol	631.55	18.87
Total	3347.62	100

Fuente: Elaboración propia.

1.2 Problemática:

Para el desarrollo de un turismo sostenible, es necesaria la participación de diferentes actores, tanto del sector público como también del privado.

El sector público se manifiesta de varias formas: a través de gobiernos locales, en las instituciones autónomas, los ministerios, y por supuesto, en la creación de leyes y en la administración de la justicia. Los empresarios privados suelen agruparse en asociaciones o cámaras, que entre otras cosas, les garantizan una representación ante los gobiernos locales y también en instancias regionales y nacionales.

Una de las tareas fundamentales del gobierno estatal es contar con un sustento legal que le permita dictar normativas respecto al ordenamiento territorial.

El ordenamiento territorial “es una normativa que regula el uso del territorio, definiendo los usos posibles para las diversas áreas en que se ha dividido...ya sea: el país como un todo, o una división administrativa del mismo” (Hernández). Para la autora, es un instrumento indispensable en la política de estado sobre desarrollo sostenible, pues considera procesos tanto políticos como técnicos: en el primer caso, porque debe involucrar a los actores sociales, económicos y políticos en la toma de decisiones concertadas para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio; en el segundo, porque orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, además tienen en consideración criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos que buscan el desarrollo integral de la persona.

En el caso de la Municipalidad de San Carlos, el hecho de tener en el distrito de La Fortuna al principal centro turístico de la Unidad de Planeamiento Llanuras del Norte, y en el distrito de Ciudad Quesada a uno de los secundarios; son motivos suficientes para cuestionarse la ausencia de un Plan Municipal de Desarrollo Turístico Sostenible, pero ante todo, la importancia de definir claramente las áreas estratégicas de dicho plan, así como una propuesta para hacerlas operativas.

1.3 Justificación del Problema:

Pensar en un desarrollo turístico sostenible, que se basa en el respeto hacia la dinámica sociocultural del destino, su armonía con el medio ambiente y procurando una distribución de la riqueza más equitativa, sin la participación de la municipalidad, no tiene mucho sentido.

En el caso de la planeación turística, los gobiernos locales se han encargado de generar más dudas que aciertos. Durante la década de los 90, el desarrollo de complejos turísticos de capital extranjero, orientados sobre todo al turismo de masas de sol y playa, estuvo rodeado de denuncias por daños al medio ambiente y a los recursos naturales circundantes. Las municipalidades, como responsables de otorgar los permisos de construcción y supervisar la evolución de los trabajos,

tuvieron una gran cuota de responsabilidad por lo ocurrido y fueron duramente cuestionadas.

Hoy en día, el papel de los municipios como responsables directos de las decisiones que afectan, positiva o negativamente, el desarrollo socioeconómico y la diversificación de las actividades productivas de la población local, está más que justificado.

Sin embargo, y lejos de querer justificar las situaciones anteriormente descritas, existen vacíos en el ordenamiento legal costarricense que dificultan la planeación del espacio turístico: primero, la ausencia de un instrumento jurídico formal con rango de ley, que se encargue del ordenamiento territorial, y segundo, la ausencia, o deficiencia, según sea el caso, de los planes reguladores municipales.

La participación del ICT como un actor clave dentro de los esfuerzos por ordenar el espacio turístico, tiene un antecedente importante en el Plan Nacional de Desarrollo Turístico 2002-2012.

En este documento, el país es dividido en diez Unidades de Planeamiento, modelo con el cual se venía trabajando desde tiempo atrás, y que permite la diferenciación de cada una de ellas de acuerdo a su potencial y capacidad para desarrollar turismo.

En el caso del cantón de San Carlos, este forma parte de la Unidad de Planeamiento Llanuras del Norte, junto con los cantones de Upala, Los Chiles y Guatuso, de la provincia de Alajuela; el cantón de Sarapiquí, perteneciente a la provincia de Heredia, y parte del cantón de Tilarán, provincia de Guancaste.

El principal centro turístico de la Unidad es La Fortuna, y uno de los dos centros secundarios es Ciudad Quesada. Ambos son distritos del cantón de San Carlos, con lo cual queda en evidencia la importancia que reviste la actividad turística como una de las principales generadoras de ingresos y empleo en la región.

Por otra parte, el Plan de Desarrollo Municipal 2008-2012, elaborado por la Municipalidad de San Carlos, también detalla lo relevante que es el turismo en la mayoría de distritos que forman el cantón.

Lo anterior quedó de manifiesto en la realización durante el año 2006 de Talleres diagnósticos distritales, en los cuales se buscaba abrir un espacio para que las fuerzas vivas del distrito manifestaran su posición, problemas y prioridades.

Bajo una sombrilla formada por cinco áreas estratégicas, a saber, Desarrollo Económico Local, Medio Ambiente, Política Social Local, Ordenamiento Territorial y por último, Infraestructura, Equipamiento y Servicios, el elemento Turismo se coloca en la primera categoría y comparte el segundo lugar junto con Pequeña y Mediana Empresa e Industria, y Servicios de Capacitación y Asistencia Técnica Financiera, como temas importantes en nueve de los trece cantones del distrito; superados únicamente por Comercialización; aspecto a todas luces relevante para una región agropecuaria.

Las razones para justificar la importancia de un Plan Municipal de Desarrollo Turístico Sostenible (PMDTS) se podrían ampliar; sin embargo los argumentos que se han planteado se consideran suficientes. Este documento tiene como principal aporte definir y operativizar las áreas estratégicas alrededor de las cuales se debe desarrollar el PMDTS, por este motivo, es pertinente establecer los supuestos y las restricciones que facilitarían o impedirían, en ese orden, su ejecución.

1.4 Supuestos:

- ✓ Existe voluntad política e interés de parte del Concejo Municipal y la Alcaldía para desarrollar el PMDTS.
- ✓ Hay un proceso participativo en el que las comunidades cuenta con un espacio para expresar su anuencia o rechazo a ser parte del PMDTS.
- ✓ Hay disponibilidad de recursos económicos para financiar su elaboración.
- ✓ Se cuenta con recurso humano calificado para su elaboración y/o supervisión, según corresponda.
- ✓ Se conformará un Comité Consultor vigilante de que se cumplan las acciones y metas propuestas en el PMDTS.

- ✓ Los empresarios turísticos están dispuestos a suministrar información estadística relevante que ayude a la elaboración del PMDTS.

1.5 Restricciones:

- ✓ Las autoridades municipales prefieren dedicar recursos a otras áreas de mayor prioridad.
- ✓ La legislación vigente no exige a las municipalidades la elaboración de un plan de esta naturaleza.
- ✓ Los demás actores involucrados no tendrían interés por participar de la propuesta de elaboración del PMDTS.
- ✓ No se obtiene el financiamiento necesario para desarrollar el PMDTS.
- ✓ No se puede acceder a información estadística de carácter privada relevante para el desarrollo del PMDTS.

1.6 Objetivo General:

Elaborar una propuesta que ayude en la definición y operativización de las áreas estratégicas de acción de un Plan Municipal de Desarrollo Turístico Sostenible, que involucre activamente a la Municipalidad de San Carlos en la planificación de su espacio turístico y le permita aprovechar de manera racional su patrimonio cultural y natural.

1.7 Objetivos específicos:

- A. Determinar el potencial del cantón de San Carlos para desarrollarse como un destino turístico sostenible.
- B. Establecer el marco legal que regula la participación de las municipalidades en el desarrollo turístico de sus territorios.
- C. Establecer las áreas estratégicas de acción que deben desarrollarse dentro de los entornos sociocultural, medioambiental y económico.

2. MARCO TEÓRICO

2.1 Marco Referencial o Institucional

2.1.1 Municipalidades

El Código Municipal es el primer instrumento jurídico de carácter general que normó la vida de las municipalidades de Costa Rica. En este momento está en vigencia la ley N° 7794, que contiene el Código aprobado en el año 1998. (Union Nacional de Gobiernos Locales, 2011)

Dicha ley establece en su Artículo 1 que “el municipio está constituido por el conjunto de personas vecinas residentes en un mismo cantón, que promueven y administran sus propios intereses por medio del gobierno municipal”.

La municipalidad se define de acuerdo al Artículo 2 de la misma ley, como “una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines”

En el Artículo 4 se establecen los tipos de autonomía que posee la municipalidad, a saber, la política, administrativa, normativa y tributaria o impositiva. Dentro de sus atribuciones, se citan algunas de las que tienen más pertinencia para este documento:

- *Art. 4 inciso b) Acordar sus presupuestos y ejecutarlos.*
- *Art. 4 inciso f) Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- *Art. 4 inciso h) Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población.*
- *Art. 4 inciso i) Impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, a favor de la igualdad y la equidad de género.*

Todo lo anterior es responsabilidad del Gobierno Municipal. El artículo 12 de la Ley N°7794 establece que el mismo “estará compuesto por un cuerpo deliberativo denominado Concejo e integrado por los regidores que determine la ley, además, por un alcalde y su respectivo suplente, todos de elección popular”.

Ante una posible alianza con otras dependencias públicas presentes en la zona, el Artículo 67 le permite “...al Estado, las instituciones públicas y las empresas públicas constituidas como sociedades anónimas para donar a las municipalidades toda clase de servicios, recursos y bienes, así como para colaborar con ellas”.

Para efectos de financiamiento, el Artículo 86 del Capítulo III - Crédito Municipal – dice que “las municipalidades y cualesquiera formas de asociación entre ellas podrán celebrar toda clase de préstamos. Los préstamos requerirán la aprobación de al menos dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Concejo Municipal respectivo. Los préstamos de asociaciones municipales requerirán aprobación de todas las municipalidades participantes”.

2.1.2 La planificación en el turismo.

De acuerdo a Venancio Bote Gómez, en su libro *Planificación Económica del Turismo: De una estrategia masiva a una artesanal*, los diversos tipos de planificación turística se agrupan en:

- La planificación turística en el espacio.
- La planificación turística en el tiempo.
- La planificación turística sectorial.

a) La planificación turística en el espacio:

En este caso, la planificación puede ser local, regional, nacional e internacional. Para el caso que nos compete, el cantón de San Carlos se enmarca dentro de la planificación local, que se define como “una planificación a microescala, que se

refiera a una parte limitada del territorio nacional, perteneciente a uno o varios municipios o comarcas. (Bote Gómez, 2002)

b) La planificación turística en el tiempo:

Desde el punto de vista temporal, se puede dar a corto, mediano y largo plazo. La de mediano plazo, que oscila entre 3 y 6 años, es la más frecuente. La de corto plazo usualmente hace un ajuste de los planes de mediano plazo; y la de largo plazo, aunque considerada por el autor como *técnicamente difícil, dado la inestabilidad económica existente*, es la que se ha utilizado recientemente en Costa Rica para la elaboración del Plan General de Desarrollo Turístico Sostenible 2002-2012.

c) La planificación turística sectorial:

Desde este punto de vista, existen cuatro tipos fundamentales de planificación turística: del litoral, de áreas de montañas, del espacio rural (interior), y la de otros sectores. Para efectos de este trabajo, se considera que la planificación del espacio rural es la más adecuada, por tanto involucra “formas de ocupación más responsables y respetuosas de los recursos naturales y socioculturales, que caracteriza la planificación actual”. (Bote Gómez, 2002)

Partiendo de estas definiciones, la propuesta para definir las áreas estratégicas del PMDTS deben de considerar que el mismo se circunscribe en el ámbito local, debe ser de mediano plazo y se da en un espacio rural.

Para Vals (2004), la planificación estratégica turística es un proceso complejo que incluye, entre otras, la identificación de los mercados, la fijación de los objetivos operacionales y la capacidad de emprender acciones. El mismo autor concluye que “el plan estratégico de un destino turístico es un instrumento que define las condiciones generales de desarrollo armónico del territorio en un largo plazo de tiempo. Para ello, se requiere la identificación de las oportunidades y los mercados; la capacidad de satisfacerlas mejor que otros destinos, gracias a la

existencia de ventajas competitivas; la presencia de agentes públicos y privados que permitan alcanzar el consenso...” (Valls, 2004).

La planificación sin embargo, usualmente topa con barreras que impiden su puesta en marcha. De acuerdo al documento *Marketing Plans & Strategies of National Tourism Administrations*, publicado por la Organización Mundial del Turismo (OMT) en 1994,

2.1.3 Los planes de desarrollo turístico en Costa Rica.

El antecedente más reciente que existe en Costa Rica es el Plan General de Desarrollo Turístico Sostenible 2002-2012, el cuál fue actualizado en el año 2006. En dicho plan, que representa el primer nivel de planificación, el país es dividido en diez Unidades de Planeamiento, definidas como “espacios geográficos con características particulares en las que ocurre o se posibilita en forma macro, un desarrollo turístico determinado por factores ambientales, sociales, culturales, económicos y políticos” (ICT, 2001). También existen las Sub Unidades, que son espacios geográficos más pequeños que se diferencian de las Unidades pero no de manera absoluta, de modo que mantienen relación para efectos de desarrollo turístico.

En el segundo nivel de planificación, se encuentra el Plan General de Uso de la Tierra y Desarrollo Turístico. Si bien es cierto cada Unidad de Planeamiento tiene su propio plan, comparten los siguientes propósitos:

- ❖ Dirigir el desarrollo de productos turísticos, orientar la inversión privada, el manejo ambiental y las propuestas para la búsqueda del desarrollo social y económico local a nivel de Unidades de Planeamiento Turístico.
- ❖ Establecer las prioridades de inversión pública en el plano nacional, estableciendo rutas de coordinación interinstitucional.
- ❖ Ubicar “Centros de desarrollo turístico” como espacios físicos para concentrar las propuestas para el desarrollo.

Por último, en el tercer nivel de planificación están el Plan Regulador Costero y el Plan de Desarrollo Local. Ambos deberían ser desarrollados por el gobierno local y deberían ser parte fundamental de los planes reguladores de cada municipalidad, con la diferencia de que el primero es exclusivo para aquellas que tengan zona costera municipalidad.

En el caso del Plan Regulador Costero, se pretende entre otras cosas:

- ❖ Distribuir el uso espacial del suelo en la zona costera.
- ❖ Establecer un sistema obligatorio de seguimiento para el ordenamiento de la Zona Marítimo Terrestre.

Finalmente, el Plan de Desarrollo Local es una herramienta para:

- ❖ Establecer prioridades para el desarrollo turístico local a través de la comunidad.
- ❖ Consolidar una visión integral para el desarrollo turístico.
- ❖ Analizar temas variados que van desde la planta e infraestructura turística hasta las acciones de mercadeo y comercialización.

Este Plan incluye tres diferentes niveles de planificación para la Unidad. *En el primero* se busca la planificación en los centros urbanos y las áreas urbanizadas, considerados destinos turísticos actuales o potenciales.

En el segundo, la correcta utilización del recurso hídrico mediante la planificación ambiental de las cuencas hidrográficas. Por último, *el nivel de tipo regional* que busca planificar y ordenar los servicios de apoyo al turismo, como las vías de comunicación, los servicios de salud y la infraestructura en general.

En la Figura 2. , se pueden apreciar los tres niveles de planeamiento y manejo del espacio turístico, de acuerdo a lo que propone el ICT.



Figura 2: Niveles de planificación del espacio turístico nacional
Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Turístico Sostenible 2002-2012, ICT.

2.1.4 Turismo, municipio y comunidad.

El turismo es un fenómeno que trae aspectos positivos y negativos, que inciden directamente en los habitantes de un cantón.

En el aspecto positivo, el turismo genera ingresos tributarios que se podrían utilizar para mejorar la red vial, fortalecer la obra social, facilitar espacios de recreación y en general, mejorar las condiciones de vida de los habitantes. Además, si está bien planificado y desarrollado, ofrece la oportunidad a los empresarios locales para desarrollar sus propios negocios. El turismo estimula la expansión de otras actividades económicas, como el comercio, la agricultura y la artesanía; puede justificar y aportar financiamiento para los trabajos de conservación en áreas silvestres protegidas, la renovación de sitios históricos y culturales y la mejora ambiental (SECTUR, 2004)

Como contraparte, ante la falta de planeación y regulación por parte del gobierno local, puede provocar un uso descontrolado del recurso natural, saturación de la capacidad de carga de las áreas protegidas, generación excesiva de desechos sólidos, contaminación ambiental y del recurso hídrico; sin dejar de lado los efectos negativos de la transculturación, como producto de la excesiva comercialización de las costumbres y tradiciones locales. (SECTUR, 2004)

Pero ante todo, debe existir una noción clara y un conocimiento justificado del potencial turístico, o no, que existe en la comunidad. Apostar por el turismo en una zona que carece de los elementos básicos para desarrollar la experiencia turística, es un ejercicio irresponsable y sin sentido.

Por ende, es primordial identificar los atractivos turísticos del cantón, la planta y la infraestructura turística. A partir de estos resultados, y utilizando metodologías probadas a lo largo del tiempo, se puede establecer entonces la potencialidad para el desarrollo del turismo con una visión clara y ajustada a la realidad, que puede ser fácilmente justificable.

El turismo en la municipalidad debe verse entonces como “la voluntad de los actores sociales implicados, lo que significa asumir un compromiso de colaboración y corresponsabilidad, buscando alcanzar los intereses colectivos a partir de una meta común” (SECTUR, 2004)

Se forma por lo tanto un triángulo, figura que representa solidez y estabilidad, cuyos vértices son la municipalidad, los empresarios y la comunidad, con el turismo en el interior de la figura, como elemento motivador de la dinámica que a su alrededor se genera (SECTUR, 2004).

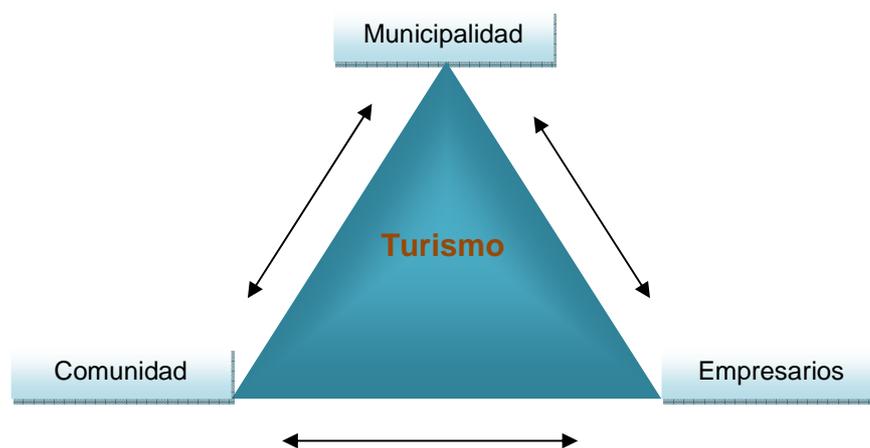


Figura 3: El Triángulo del Turismo en la Municipalidad

Fuente: Elaboración propia, a partir de información contenida en el documento Planeación y Gestión del Desarrollo Turístico Municipal, SECTUR, 2004.

El desarrollo turístico en la comunidad es responsabilidad del gobierno local, y para llevarlo a cabo bajo los preceptos de la sostenibilidad, debe ser el mediador entre los actores sociales que tienen relación con la actividad turística.

La comunidad debe mostrarse ante la municipalidad de forma organizada. Los esfuerzos particulares son válidos pero no tienen el mismo impacto que las iniciativas presentadas en nombre de asociaciones de desarrollo, cooperativas, juntas y grupos de turismo. Bajo estas modalidades, sería posible incluso conseguir participación de algún miembro en el Concejo Municipal; a la vez que se gestiona la formación de una Comisión de Turismo, que atienda de manera permanente todo lo relacionado con la actividad desde la óptica municipal.

Los empresarios son los que proveen la planta turística primaria: los servicios de hospedaje, alimentación, transporte y actividades recreativas complementarias, aún cuando algunas de estas últimas podrían estar a cargo del gobierno local (teatros, museos, bibliotecas, parques, balnearios, etc.). El éxito de las iniciativas privadas depende en gran parte de una gestión turística municipal efectiva, con implicaciones directas en la comunidad (empleo, emprendimientos locales de venta de servicios, proveedores de materia prima y servicios no esenciales, por ejemplo), y en la generación de ingresos por concepto del pago de los tributos por servicios, patentes y permisos municipales. Para su representación en las instancias municipales, al igual que en el caso de la comunidad, se recomienda una estructura organizativa que los agrupe y que actúe en nombre del sector; en el caso de Costa Rica, dicha estructura usualmente se manifiesta en la conformación de Cámaras de Turismo.

La municipalidad debe procurar una legislación acorde con la dinámica del sector turístico (trámites expeditos, infraestructura vial, suministro de agua, recolección de desechos, seguridad, etc) y con el ordenamiento territorial (definiendo claramente las zonas aptas para el desarrollo de la planta turística). El Código Municipal, en su Artículo 4, inciso h), establece como atribución del gobierno local,

- *Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población.*

con lo cual queda claro que el municipio tiene una responsabilidad directa por el fomento de nuevas actividades económico productivas y de servicios, que ayuden a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

La orientación que pueda tomar el gobierno local hacia la actividad turística no lo hace dependiente de ella. Las demás actividades económicas que se dan en la comunidad deben ser atendidas con prontitud, así como los intereses de otros grupos con diferentes motivaciones.

En el Cuadro 2. , se muestran los intereses particulares relacionados con el turismo de cada grupo y algunos aspectos que se podrían considerar de interés común para los tres actores.

Cuadro 2: Intereses de los actores locales por el turismo.

Intereses	Actores locales		
	Municipalidad	Comunidad	Empresarios
Intereses particulares	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la calidad de vida de la población. 	<ul style="list-style-type: none"> Empleos bien remunerados. 	<ul style="list-style-type: none"> Recurso humano capacitado y eficiente.
	<ul style="list-style-type: none"> Facilitar la creación de nuevas fuentes de trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> Acceso a los servicios básicos. 	<ul style="list-style-type: none"> Acceso al financiamiento.
	<ul style="list-style-type: none"> Regular el ordenamiento territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> Espacios para la recreación, servicios de salud y educación. 	<ul style="list-style-type: none"> Infraestructura de apoyo y prestación de servicios básicos.
	<ul style="list-style-type: none"> Construcción de obra pública y equipamiento adecuado. 	<ul style="list-style-type: none"> Representación en la instancia municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> Información estadística actualizada que facilite el proceso de toma de decisiones.
	<ul style="list-style-type: none"> Proteger el patrimonio cultural y natural de su territorio. 	<ul style="list-style-type: none"> Conservación del patrimonio natural y cultural. 	<ul style="list-style-type: none"> Legislación adecuada y tramitología simple.
	<ul style="list-style-type: none"> Procurar condiciones favorables para los inversionistas. 	<ul style="list-style-type: none"> Facilidades para el desarrollo de nuevas actividades productivas. 	<ul style="list-style-type: none"> Espacios de diálogo y discusión de propuestas.

Intereses comunes	▪ Mejorar la infraestructura, servicios y equipamiento.	▪ Conservación y protección del patrimonio local.
	▪ Crear y fomentar alternativas de desarrollo económico.	▪ Evitar el desplazamiento del recuso humano hacia otras zonas del país.
	▪ Gestación de pymes turísticas.	▪ Creación de nuevas fuentes de empleo.

Fuente: Elaboración propia.

2.1.5 Antecedentes de la Institución

El 26 de septiembre de 1911, mediante el Decreto Ejecutivo N°17, se creó el cantón de San Carlos, conformado en ese momento por cuatro distritos: Quesada, Florencia, Buena Vista y Aguas Zarcas. En 1914 se creó la Alcaldía de San Carlos y se instaló la primera Junta de Caridad, electa por un grupo de 129 varones distinguidos que formaban la Hermandad de la Caridad (Municipalidad de San Carlos, 2008)

En 1935 se crea mediante Decreto Ejecutivo N°100 el distrito de Venecia, seguido de Pital en 1948; La Fortuna, La Tigra y La Fortuna en 1952. Durante las décadas del 70 y 80 se incorporan los últimos cuatro distritos, que completan la lista vigente de trece: Venado en 1970, Cutris en 1971, Monterrey en 1979 y finalmente Pocosol en 1983.

2.1.6 Misión y Visión

En la Sección 5.3 del Plan de Desarrollo Municipal 2008-2012, titulada *Aspectos Institucionales Estratégicos*, se definen la visión y misión de la Municipalidad de San Carlos, como sigue:

Visión:

Promover el desarrollo integral del cantón a través de la prestación de servicios y obras de calidad con la participación de los ciudadanos.

Misión:

Ser una Municipalidad modelo en el ámbito accionar que satisfaga oportunamente las necesidades de los ciudadanos en obras, infraestructura, servicios comunales y desarrollo social a través de una organización moderna y de excelencia en el servicio, en armonía con la naturaleza, con recursos financieros adecuados, un personal motivado y capacitado.

2.1.7 Estructura organizativa

Para los propósitos de este trabajo, es importante destacar la ausencia de una Oficina de Turismo dentro de la Municipalidad de San Carlos. Sin embargo, esto no representa ninguna novedad en lo que se refiere a la participación de las municipalidades en la planeación del desarrollo turístico en sus territorios.

Si bien es cierto, para este tipo de acciones sería recomendable un equipo interdisciplinario que lidere cada uno de los procesos que involucra el desarrollo del plan, la realidad es otra: se debe aprovechar la estructura municipal tal como está; con la idea optimista de que en un futuro cercano, todas aquellas que gobiernen territorios con dependencia media o alta del turismo, puedan crear un departamento u oficina, que se dedique exclusivamente a cuestiones relacionadas con el turismo, desde la atención a turistas, hasta los trámites para permisos y la generación de información importante para empresarios y grupos organizados.

El siguiente es el organigrama de la Municipalidad de San Carlos, tomado del Plan de Desarrollo Cantonal San Carlos 2008-2012.

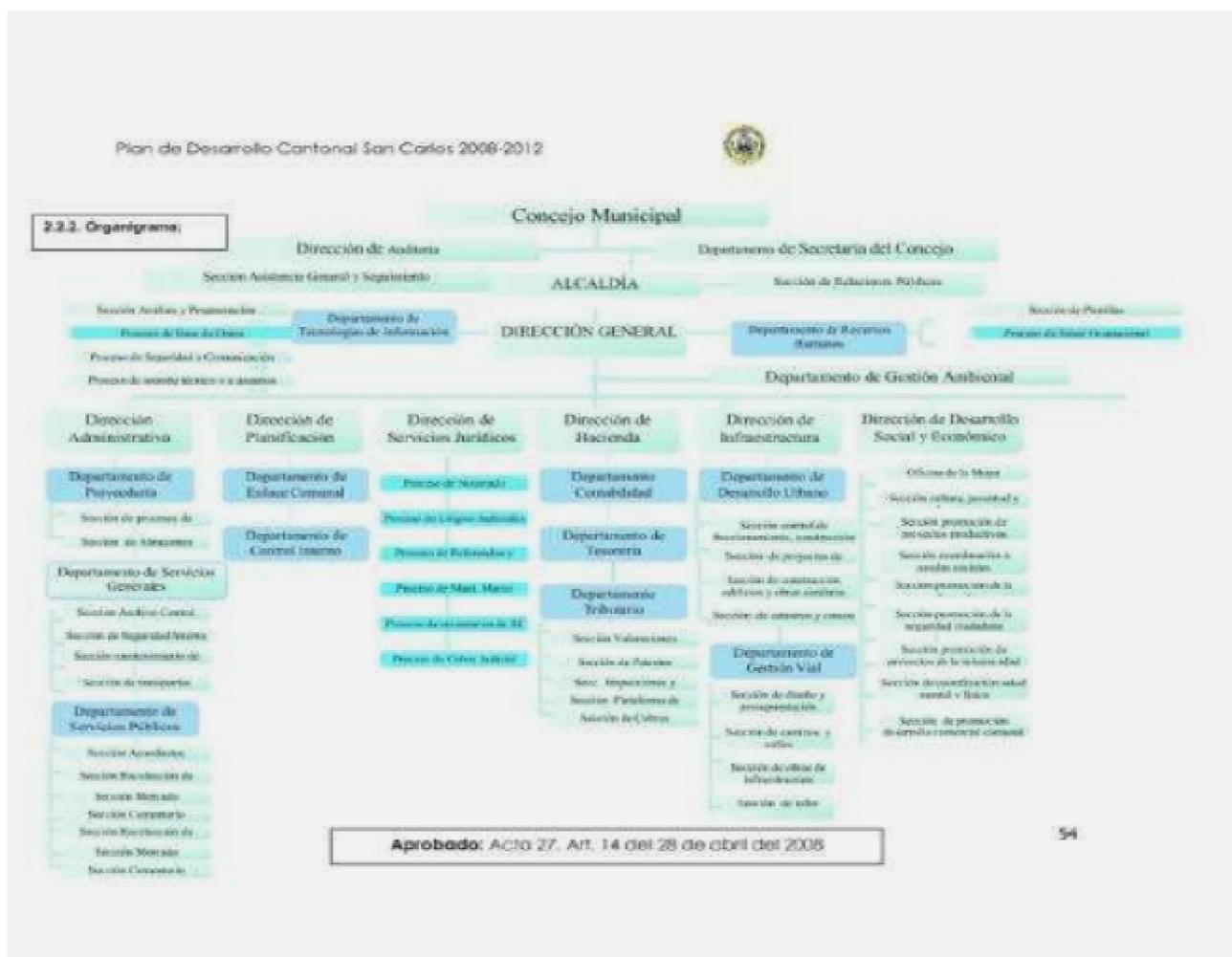


Figura 4: Organigrama de la Municipalidad de San Carlos

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2008-2012

Como se puede apreciar en el organigrama, la Municipalidad tiene seis unidades adscritas a la Dirección General:

- **Dirección Administrativa:** Que se encarga de los procesos de compras, servicios públicos y servicios generales. Es una de las más importantes pues concentra la mayoría de servicios que la municipalidad ofrece a los contribuyentes: acueducto, recolección de basura y cementerio.

- Dirección de Planificación: A cargo de las áreas de Enlace con la comunidad y el Control Interno.
- Dirección de Servicios Jurídicos: Encargado de la parte legal y notarial. Uno de los procesos más relevantes que lleva a cabo esta dirección es el de cobro judicial.
- Dirección de Hacienda: Atendiendo tres áreas específicas: contabilidad, tesorería y tributario. Aquí tienen especial importancia las secciones de patentes, inspecciones y cobros.
- Dirección de Infraestructura: A cargo principalmente del desarrollo urbano y la gestión vial. Para efectos de la actividad turística, en esta dirección se manejan procesos importantes como lo es la Sección de construcción, edificios y obras similares, la Sección de caminos y calles y la Sección de obras de infraestructura.
- Dirección de Desarrollo Social y Económico: Una de las más importantes sin lugar a duda. No solo es responsable de temas de equidad de género y actividades relacionadas con la cultura y los deportes, sino que también incorpora temas de salud, recreación y bienestar para la comunidad en general. Entre las secciones más importantes de esta dirección, además de las mencionadas, están la de seguridad ciudadana, ayudas sociales y desarrollo comercial.

2.1.8 Servicios que ofrece la Municipalidad.

Los gobiernos locales tienen como principal objetivo mejorar las condiciones de vida de la población local. Esto se puede lograr de distintas maneras, algunas de las cuales ya han sido previamente detalladas.

En lo que se refiere a la prestación de servicios. “todo servicio que sea susceptible de ser definido como de interés público local cae dentro del campo de las atribuciones municipales” (IFAM). La definición anterior deja un margen de operación relativamente amplio para el gobierno local, por tanto cualquier otro

servicio que pueda ser definido como de interés público, caería dentro de su campo de acción. Por lo tanto, las municipalidades podrían “asumir nuevos servicios, no prestados en la actualidad por la iniciativa privada, y organizarlos como verdaderos servicios” (IFAM)

Pero cuáles son los llamados servicios públicos municipales? En el Artículo 74 del Código Municipal, se establece que “los usuarios deberán pagar por los servicios de alumbrado público, limpieza de vías públicas, recolección separada, transporte, valorización, tratamiento y disposición final adecuada de los residuos ordinarios, mantenimiento de parques y zonas verdes, servicio de policía municipal, y cualquier otro servicio municipal urbano o no urbano que se establezcan por ley, en el tanto se presten, aunque ellos no demuestren interés en tales servicios” (Union Nacional de Gobiernos Locales, 2011).

En el caso del cantón de San Carlos, en su Plan de Desarrollo Municipal 2008-2012, los servicios que ofrece el gobierno local son los siguientes:

- Administración de Parques
- Aseo de vías (Casco central de Ciudad Quesada)
- Cementerio.
- Recolección de basura (Ciudad Quesada).
- Mantenimiento de calles y caminos.
- Agua Potable (Sector de Ciudad Quesada).
- Mercado.
- Servicios sociales y complementarios.

2.2 Marco conceptual

Ante la necesidad de unificar criterios que se venían expresando para acercarse a una definición del turismo, en marzo de 1993 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó la definición propuesta por la OMT, que definen al turismo como “las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en

lugares distintos a su entorno habitual, por un periodo de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio, por negocios y otros” (OMT, 1998)

El turismo tiene dos componentes esenciales, sobre las que se asientan la mayoría de conceptos que abordan la complejidad del sistema: la demanda y oferta turísticas.

Aún cuando *Cooper et al.* (1993) distingue primeramente entre las personas que viajan y las que no lo hacen, distribuidas en demanda efectiva (las que viajan), demanda no efectiva (las que no viajan por algún motivo) y no demanda (las que simplemente no desean viajar); para efectos de definir la demanda se toma como referencia al grupo que pertenece a la demanda efectiva.

Para la OMT (1998), el visitante representa la unidad básica para el conjunto del sistema de estadísticas de turismo, y pueden clasificarse como:

- Visitantes internacionales: los que viajan por un período no superior a doce meses, a un país distinto de aquel en el que tiene su residencia habitual y cuyo motivo principal de la visita no es el de ejercer una actividad que se remunere en el país visitado.
- Visitantes internos: aquellos que residen en un país y que viajan por una duración no superior a 12 meses, a un lugar dentro de país pero distinto al del entorno habitual y cuyo motivo principal de la visita no es el de ejercer una actividad que se remunere en el lugar visitado.

Ambos grupos incluyen a los turistas, que son visitantes que permanecen un noche por lo menos en un medio de alojamiento colectivo o privado en el país visitado, y los excursionistas, que son visitantes del día que no pernoctan (OMT, 1998). La demanda, por lo tanto, estaría compuesta por los visitantes internacionales e internos, sean estos turistas o excursionistas, que visitan lugares distintos al de su entorno habitual, pernoctando o no en ellos, cuyo motivo principal de visita no es el de ejercer una actividad que se remunere en el lugar visitado.

Para Olmos y García (2011), el concepto de demanda se define de dos formas:

- La cantidad de bienes y servicios que pueden ser adquiridos o se han adquirido por los consumidores de un sector o producto específico.
- El número de consumidores reales o previstos de un sector o producto específico.

Y agregan, que “el concepto de demanda turística será idéntico al anterior, pero añadiendo que los servicios son los turísticos y que los consumidores son los turistas”. (Olmos & García, 2011)

El segundo componente es la oferta turística. Para la OMT (1998) la oferta turística “engloba todo el conjunto de servicios y facilidades diseñados para satisfacer las exigencias de los consumidores, pudiendo pertenecer los prestatarios de dichos servicios al sector privado, pero también al público o voluntario...la oferta turística suele adoptar la forma de pequeña o mediana empresa, lo que contribuye a su fragmentación, y recibe también un uso no turístico por parte de los residentes del destino turístico”. (OMT, 1998)

Para Olmos y García (2011), la oferta turística es el total de servicios y productos turísticos disponibles para ser facilitados por empresas o profesionales del sector, los recursos turísticos utilizados como elemento de atracción hacia una zona turística y las infraestructuras necesarias que permiten el desarrollo de la actividad turística, todos ellos disponibles para que puedan ser utilizados por el visitante.

Precisamente, la utilización de los recursos naturales y el desarrollo de la infraestructura necesaria para satisfacer las necesidades de los turistas y de la población en general, es un tema que genera gran discusión hoy en día. El concepto equivocado de que algunos de estos recursos eran inagotables (el agua, por ejemplo), provocó que en muchos países el desarrollo del turismo fuera sinónimo de destrucción del recurso natural, daño ambiental y transculturación.

Como respuesta a estas y muchas otras interrogantes, no todas o ninguna responsabilidad absoluta de la actividad turística, en octubre de 1984 se reunió por primera vez la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, atendiendo

un llamado urgente que formuló la Asamblea General de las Naciones Unidas para buscar una agenda global que permitiera construir un futuro más próspero.

Como resultado, en 1987 la Comisión publicó su informe, titulado “Nuestro Futuro Común”, que entre otras cosas plantea la capacidad para lograr un desarrollo sostenible, definido este como “aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (World Commission on Environment and Development, 1987). La atención principal se centró en temas como: población y recursos humanos, especies y ecosistemas, energía, industria y el reto urbano.

De la mezcla de estas dos primeras definiciones que se han analizado, surge la del turismo sustentable, también llamado turismo sostenible.

De acuerdo a la OMT (1998), el turismo sustentable es definido como un modelo de desarrollo económico diseñado para:

- Mejorar la calidad de vida de la población local, es decir, de la gente que vive y trabaja en el destino turístico.
- Proveer mayor calidad de experiencia para el visitante.
- Mantener la calidad del medio ambiente del que la población local y los visitantes dependen.
- La consecución de mayores niveles de rentabilidad económica de la actividad turística para los residentes locales.
- Asegurar la obtención de beneficios por parte de los empresarios turísticos. Es decir, ha de procurarse que el negocio turístico sustentable sea rentable, de lo contrario, los empresarios olvidarán el compromiso de sustentabilidad y alterarán el equilibrio.

Bajo estas premisas, “el turismo ha de ser planeado y llevado a cabo para mejorar la calidad de vida de los residentes y para proteger el entorno local, natural y cultural” (OMT, 1998)

En Costa Rica, existe una herramienta que se utiliza para evaluar la sostenibilidad de las empresas de alojamiento, agencias tour operadoras y empresas de renta de autos. El Certificado para la Sostenibilidad Turística (CST) es un programa del Instituto Costarricense de Turismo (ICT) diseñado para categorizar y diferenciar empresas turísticas de acuerdo al grado en que su operación se acerque a un modelo de sostenibilidad, en cuanto al manejo de los recursos naturales, culturales y sociales (Certificación para la Sostenibilidad Turística, 1999)

En el CST se evalúan cuatro ámbitos de suma importancia, que se citan a continuación:

1. Entorno físico-biológico:

Evalúa la interacción entre la empresa y el medio natural circundante, interesando la implementación de políticas y programas de sostenibilidad, protección del medio ambiente, entre otros.

2. Planta de servicio (Este ámbito corresponde a Establecimientos de Hospedaje)

Se evalúan aspectos relacionados con los sistemas y procesos internos de la empresa, en cuanto al manejo de desechos y la utilización de tecnologías para el ahorro de luz y agua.

2. Gestión del servicio (Este ámbito corresponde a Agencias Tour Operadoras)

Comprende el proceso mediante el cual, la empresa considerando todos los elementos exógenos y endógenos, diseña un producto turístico acorde con las tendencias del mercado y las características propias del país y de las localidades en donde se va a operacionalizar el producto.

3. Cliente:

Se evalúan las acciones que realiza la gerencia para invitar al cliente a participar en la implementación de las políticas de sostenibilidad de la empresa.

4. Entorno socioeconómico:

Se evalúa la identificación e interacción del establecimiento con las comunidades adyacentes, analizándose por ejemplo, el grado en que las empresas turísticas responden al crecimiento y desarrollo de la región, mediante la generación de empleo o el logro de beneficios en pro de la colectividad.

La forma de evaluación es a través de cuestionarios compuestos por preguntas específicas que fueron diseñadas para evaluar el nivel de cumplimiento de las empresas con los estándares preestablecidos. Cada una de las preguntas otorga un puntaje, que al final es sumado para colocar a las empresas en alguno de los cinco niveles establecidos, numerados del 0 al 5.

Además de la sostenibilidad, entendida como una valiosa herramienta para ofrecer al cliente un producto de calidad basado en el respeto por el medio ambiente, la rentabilidad y el respeto por la cultura local; ya existe un antecedente en Costa Rica, al igual que en muchos otros países del mundo, para evaluar la calidad de los servicios turísticos.

La Declaratoria Turística se define en el Capítulo 1, artículo 2, inciso d), del Reglamento de las Empresas y Actividades Turísticas (2010) que la define textualmente como:

“...el acto mediante el cual la Gerencia del Instituto declara a una empresa o actividad como turística, luego de cumplir con los requisitos técnicos, económicos y legales señalados en este reglamento y en los manuales respectivos.”

Las empresas turísticas que pueden optar por la declaratoria son los establecimientos de hospedaje, las agencias de viajes, las empresas gastronómicas y centros de diversión nocturna, las actividades temáticas, las empresas de alquiler de vehículos, las empresas de transporte acuático y las líneas aéreas.

Para este trabajo, se hará énfasis en el sistema de categorización que se utiliza para los establecimientos de hospedaje, pues estos son los que predominan en el cantón de San Carlos y porque además, representan al sector del sistema turístico

que genera la mayor cantidad de puestos de trabajo a nivel no solo regional, sino mundial.

El sistema utilizado por el ICT se basa en una división de acuerdo con la gama de servicios que el establecimiento ofrece al huésped: Servicio Completo, Servicio Limitado y Servicio Restringido o Mínimo. (ICT, 1997).

Los de Servicio Completo y Servicio Limitado se clasifican en cinco categorías:

Lo mejor disponible	5
Excelentes instalaciones y amplia gama de servicios	4
Muy buenas instalaciones y variedad de servicios	3
Excede los requisitos mínimos	2
Cumple con los requisitos mínimos de limpieza y confort	1

Los de Servicio Restringido o Mínimo no pueden alcanzar la máxima calificación, pues esta depende de la variedad de servicios ofertados al huésped.

El manual se divide en nueve *complementos de evaluación*, y cada uno cuenta con diversos ítems.

La clasificación final se obtiene al calcular el promedio de cada uno de estos complementos, teniendo en cuenta que los correspondientes a Baño, Mantenimiento, Limpieza, y Habitaciones tienen mayor relevancia que los demás. Cada ítem se califica con *puntos-estrella*, o *starpoints*, los cuales al final se suman y se dividen entre el número de ítems que forman el complemento.

Los *puntos-estrella* se multiplican por el porcentaje asignado al complemento, se totalizan y luego se dividen entre 100. De esta forma, se obtienen el total de estrellas que se le otorgarán al establecimiento.

Arquitectura / Jardinería	5%
Lobby / Áreas Públicas	5%
Habitaciones	20%
Baños	20%
Facilidades de Recreo	5%
Comedores de Restaurantes	7.5%
Servicios para los huéspedes	7.5%
Limpieza	15%
Mantenimiento	15%

Tanto la sostenibilidad como la calidad, son considerados hoy en día como aspectos fundamentales para ser competitivo en el mercado turístico. Aquellas empresas que logren alcanzar niveles adecuados en ambas tienen más probabilidad de captar un mayor porcentaje de participación en la plaza turística. Eso, por supuesto, depende mucho de la orientación que tenga el negocio y del tipo de cliente que se desea atraer.

En el turismo rural, la necesidad de optar por programas que certifiquen la calidad y la sostenibilidad, no es tan manifiesta. Y sin embargo, por diversas razones que no son el propósito de este trabajo, hay una idea casi preconcebida que ubica al turismo rural como uno de los mejores ejemplos del modelo de turismo sostenible. El turismo rural es referido usualmente a las actividades que tienen lugar en el ambiente rural, aprovechando las costumbres y actividades que se viven en los espacios alejados de las ciudades y áreas industrializadas, como pueblos, granjas, etc. (OMT, 1998)

Crosby (2009) propone una definición más amplia, pues considera que se debe incluir también la “gama de actividades, productos y servicios turísticos proporcionados por agricultores y campesinos, vale decir, la gente que vive en las áreas rurales para atraer a los turistas y visitantes a su área para generar ingresos complementarios para sus oficios, en contraposición y en competencia con el tradicional turismo de sol y playa y/o el turismo urbano”.

La posibilidad de desarrollar turismo rural, y cualquier otro tipo de turismo que se aproxime a los principios del modelo sostenible, es una interrogante que tiene respuesta cuando se logran identificar aquellos elementos que logran llamar la atención del turista cuando escoge su destino de viaje.

Para Valls (2004) “el atractivo es el elemento que desencadena el proceso turístico. Agrega además que “cualquier activo, recurso o elemento territorial, patrimonial, infraestructural o de cualquier otra índole, presentado en su estado natural, con mayor o menor grado de tangibilidad, que aparece en un territorio

determinado, convenientemente tratado y agrupado a una serie de elementos es capaz de ponerse al servicio de la satisfacción turística.”

Algunos de esos atractivos se conocen también con los nombres de patrimonio cultural y natural. Para tal efecto, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en la Conferencia General que se realizó en 1972, emitió la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, en la que se definen ambos conceptos. De acuerdo a la Convención, el patrimonio cultural está compuesto por:

- “los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,
- los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,
- los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.”

Por otra parte, se consideran patrimonio natural:

- “los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico,
- las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el habitat de especies, animal y vegetal, amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico,

- los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.”

Dado que los atractivos pueden ser de tan variada naturaleza, para una mejor interpretación y entendimiento de su potencial, se acostumbra ordenarlos.

De acuerdo a Cárdenas (1991), el inventario de atractivos turísticos es “el catálogo ordenado de los lugares), objetos o acontecimiento de interés turístico de un área determinada.”

De acuerdo al mismo autor, el inventario de atractivos es importante por lo que se utiliza como uno de los elementos indispensables para definir el tipo y la ubicación de las inversiones que han de reforzar el proyecto que se pretenda desarrollar. Cárdenas (1991) establece la siguiente clasificación de los atractivos:

- ∞ Sitios Naturales

Divididos en los siguientes tipos: Montañas, Planicies, Costas, Lagos, lagunas y esteros, Ríos, Caídas de agua, Grutas y Cavernas, Lugares de observación de flora y fauna, Lugares de caza y pesca, Caminos pintorescos, Termas, Parques nacionales y Reservas de flora y fauna; cada una con sus respectivos subtipos.

- ∞ Museos y manifestaciones culturales

Integrada por los siguientes tipos: Museos, Obras de arte y técnica, Lugares históricos, Ruinas y lugares arqueológicos, cada una con sus respectivos subtipos.

- ∞ Folklore

Compuesta por los siguientes tipos: Manifestaciones religiosas y creencias populares, Ferias y mercados, Música y danzas, Artesanías y artes, Comidas y bebidas típicas, Grupos étnicos, Arquitectura popular; cada una con sus respectivos subtipos.

- ∞ Realizaciones técnicas o científicas o artísticas contemporáneas

Compuesta por los tipos: Explotaciones mineras, Explotaciones agropecuarias, Explotaciones industriales, Obras de arte y técnica, Centros científicos y técnicos; con sus respectivos subtipos.

- ∞ Acontecimientos programados

Integrada por los tipos: Artísticos, Deportivos, y Otros, con sus respectivos subtipos.

Todos ellos, sin embargo, tienen características peculiares que los distinguen entre sí; aún cuando pertenezcan a la misma categoría, tipo y subtipo. Para diferenciarlos, Cárdenas (Proyectos Turísticos, localización e inversión., 1991) propone darles un valor (jerarquía), de acuerdo a su capacidad para motivar el desplazamiento de visitantes hacia el destino en que se ubican. Esta metodología es reconocida a nivel latinoamericano y fue elaborada en conjunto por un grupo de expertos dentro del Centro Interamericano de Capacitación Turística (CICATUR), para luego ser adoptada por la OEA, y por consiguiente, una buena cantidad de ministerios e institutos de turismo de América Latina.

Según Cárdenas (1991) los atractivos se califican en 5 niveles de acuerdo a sus características, denominadas jerarquías, las que se describen a continuación.

- ∞ Jerarquía V

Son los “atractivos excepcionales y de gran significado para el mercado turístico internacional, capaz por sí sólo de motivar una importante corriente de visitantes (actual o potencial) cuantificada como un porcentaje del total de la demanda del país o de algún mercado en específico” (Cárdenas, 1991)

- ∞ Jerarquía IV

Son los “atractivos con rasgos importantes en un país, capaz de motivar una corriente de visitantes (actual o potencial) del mercado interno o externo, pero en menor porcentaje que los de jerarquía V, ya sea por sí solo o en conjunto con otros atractivos contiguos” (Cárdenas, 1991)

- ∞ Jerarquía III

Son los “atractivos con algunos rasgos llamativos, capaz de interesar visitantes de larga distancia ya sea de mercado interno o externo que hubiesen llegado a la zona por otras motivaciones turísticas; o de motivar corrientes turísticas locales (actuales o potenciales)” (Cárdenas, 1991)

∞ Jerarquía II

Son los “atractivos con méritos importantes para considerarse en el mercado interno, pero sin condiciones para el turismo receptivo y que forman parte del patrimonio turístico” (Cárdenas, 1991)

∞ Jerarquía I

Son los “atractivos sin méritos suficientes para considerarse en las categorías anteriores, pero que igualmente forman parte del patrimonio turístico como elementos que puedan complementar a otros de mayor jerarquía en el desarrollo y funcionamiento de cualquier unidad dentro del espacio turístico” (Cárdenas, 1991)

∞ Jerarquía 0

Son los “atractivos cuyas cualidades no permiten incorporarlas a la jerarquía I” (Cárdenas, 1991)

La experiencia turística, sin embargo, no depende únicamente de los atractivos y de su calidad. Son necesarios una serie de servicios complementarios que deben favorecerla y adecuarla a las diversas necesidades del turista.

De acuerdo a Vals (2004), el destino turístico de país, región o estado, ciudad o lugar, “es un espacio geográfico determinado, con rasgos propios de clima, raíces, infraestructura y servicios, y con cierta capacidad administrativa para desarrollar instrumentos comunes de planificación, que adquiere centralidad atrayendo a turistas mediante productos perfectamente estructurados y adaptados a las satisfacciones buscadas, gracias a la puesta en valor y ordenación de los atractivos disponibles; dotado de una marca, y que se comercializa teniendo en cuenta su carácter integral.”

Esos destinos (regiones, países, lugares) se pueden definir de acuerdo a las divisiones administrativas, políticas, económicas y sociales que cada país tenga. Al ser Costa Rica un país con apenas 51,100 km², los cantones (municipios o departamentos en otros países) representan el segundo nivel de gestión territorial dentro del país. Cada cantón tiene en la municipalidad a su forma de gobierno local, y como tal, esta tiene una serie de obligaciones y responsabilidades que debe de cumplir por ley. Estas y muchas otras características son analizadas con amplitud en el apartado del Marco Referencial; así como un concepto interesante, sobre todo porque otros países lo utilizan con éxito, España uno de ellos, y es el de municipio turístico.

Una vez que se integran el destino y los atractivos, se procede al diseño de los productos turísticos.

Para Vals (2004), “el producto turístico selecciona algunos de los atractivos existentes en un territorio, los pone en valor y les añade los elementos necesarios para convertirlos en una amalgama de componentes tangibles e intangibles, que genera utilidades o beneficios a los consumidores en forma de experiencias concretas”.

Para desarrollar turismo sostenible en un destino, uno de los primeros aspectos a tomar en cuenta es el desarrollo de productos turísticos que incorporen los elementos de la sostenibilidad.

Surge entonces el término de productos turísticos sostenibles. Pérez de las Heras (2004) los define como “productos turísticos auténticos, de calidad y respetuosos con el medio ambiente.”

El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú (MINCETUR) hace uso de una definición elaborada de manera conjunta entre la OMT y la antigua Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), lo define como aquel que “no esquilmara los recursos naturales del medio, si no contamina a unos ritmos superiores a los que la propia naturaleza asimila, si no congestiona el espacio

disponible, si no genera tensiones sociales y pérdida de la identidad cultural, etc” (United Nations, 2006)

Sin necesidad de ser un proceso que tenga una secuencia lineal con las definiciones que se han desarrollado, es importante aprovechar los conceptos para analizar el tema del potencial que debe tener un destino para desarrollar turismo.

De acuerdo al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (2008), la evaluación del potencial turístico de un territorio ayuda a minimizar los riesgos de implicarse en malas inversiones. Para evaluar el potencial turístico de un territorio, se deben desarrollar tres fases fundamentales:

- ∞ El análisis de la situación turística existente, en la que se examinan los recursos, la oferta, la demanda, la competencia y las tendencias del mercado.
- ∞ El diagnóstico, que comparado con los resultados del punto anterior, permitirá identificar los puntos fuertes y débiles del territorio, las oportunidades y los riesgos.
- ∞ Sí existe el potencial, definir la estrategia a seguir para el desarrollo turístico en el territorio.

Una última definición es la que se cita en el documento *Spatial Analysis of the tourism potential in Bourgas District* (Tcholeev & Vodenska). Si bien es cierto el potencial turístico es un término que se utiliza ampliamente en la literatura especializada, carece de una definición científica precisa. La propuesta de los autores define al potencial turístico como “la habilidad de un área (territorio) para formar un producto turístico completo y desarrollar un turismo económicamente estable. Esta capacidad puede o no estar siendo desarrollada, pero debe estar presente.

Una vez que se determina el potencial para desarrollar turismo en una comunidad, región o país, se espera conocer de primera mano los sectores, o áreas, claves sobre las que debe girar una propuesta para tal fin. Es necesario definir cuáles son

las características particulares, al igual que las necesidades y los aspectos de mejora, que se tienen que abordar durante la elaboración de un plan de desarrollo. Para lograr esto, y con el objetivo de optimizar los recursos económicos, humanos y de tiempo, los programas y las actividades se dividen por áreas estratégicas.

Este término se menciona ampliamente en la literatura de la administración de negocios, pero carece de una definición clara y concisa.

Jaume Mussons (1997), habla de las unidades estratégicas, y ofrece cuatro posibles definiciones para ellas: “una unidad operativa producto-mercado, una unidad de planificación estratégica, una unidad organizativa para el control estratégico, una unidad de segmentación estratégica del entorno”. La definición que más se acerca, de acuerdo al enfoque de este trabajo es precisamente la última, que relaciona los términos segmentación y entorno.

Otra enunciación que se ajusta bastante a la orientación de este trabajo se localiza en un documento titulado Glosario de Términos utilizados en Planeación y Evaluación (UNAM, 2008), que define las áreas o sectores estratégicos como “aquellos que se consideran significativos para el logro de los objetivos generales que se han propuesto. La determinación de cuáles son las áreas o sectores estratégicos dentro de un plan o programa, depende de dos factores:

- Las prioridades que se derivan del marco ideológico/político/programático de la institución.
- Las circunstancias concretas por las que atraviesa el entorno de la institución.

Uniendo ambas definiciones y ajustándolas al ámbito del turismo, se podría decir que las áreas estratégicas de un plan municipal de desarrollo turístico se definen como los sectores vitales que surgen al combinar las prioridades que se derivan del marco político de la municipalidad en torno al turismo sostenible y las circunstancias concretas por las que atraviesa la actividad en el entorno geográfico del cantón.

Todos los elementos anteriores son trascendentales cuando lo que se quiere es lograr un destino turístico competitivo, capaz de diferenciarse de los demás, tanto en el entorno regional, como en el nacional; y en conjunto con otros destinos, como país a nivel internacional.

El Foro Económico Mundial (FEM), que publica cada dos años el *Travel & Tourism Competitiveness Index* (TTCI), plantea la competitividad como “los factores y las políticas que hacen atractivo el desarrollo del sector Turismo y Viajes (T&T) en los diferentes países”. (World Economic Forum, 2011). El reporte se compone de tres subíndices: 1) El marco regulador del sector T&T, 2) el clima de negocios y la infraestructura del sector T&T, y 3) los recursos naturales, humanos y culturales del sector T&T.

En total, estos tres subíndices agrupan catorce pilares que se evalúan para determinar la posición de cada país con respecto a los demás, de acuerdo al puntaje que obtengan. Esos pilares son:

1. Políticas y regulaciones
2. Sostenibilidad ambiental
3. Seguridad
4. Salud e higiene
5. Prioridad para el sector Turismo y Viajes
6. Infraestructura aeroportuaria
7. Infraestructura terrestre
8. Infraestructura turística
9. Infraestructura de Tecnologías de la Información y Comunicación
10. Precios competitivos en el sector Turismo y Viajes
11. Recursos humanos
12. Afinidad hacia el sector Turismo y Viajes
13. Recursos naturales
14. Recursos culturales

En la edición 2011, Costa Rica ocupó el puesto 44 entre 139 países evaluados, perdiendo dos lugares en relación a la posición obtenida en el año 2009; superado en América Latina únicamente por México.

Aún cuando este trabajo no pretende evaluar la competitividad turística del cantón de San Carlos, es interesante conocer los aspectos considerados como determinantes para medir este factor. El reporte del FEM analiza los países como un todo y no destinos dentro de un estado; además, si se analizan con detenimiento cada uno de los pilares que componen el reporte, es evidente la relación tan estrecha y necesaria que debe existir entre el sector público y privado, para que un país pueda adoptar unas políticas y estrategias orientadas hacia la competitividad.

Para Valls (2004), “las actuaciones de las administraciones públicas en materia de turismo corresponden a los responsables políticos y los funcionarios de los distintos niveles territoriales, que operan de forma directa a través de los respectivos organismos administrativos, o bien, a través de entes creados con este fin.” A partir de este criterio, el autor establece tres niveles de acción: local, supramunicipal y nacional.

En el primero, las competencias tienen que ver con el ordenamiento del territorio y la creación de infraestructura y equipamiento; permisos de construcción, protección de los atractivos y la fiscalización de los procesos. En el segundo, se plantea un trabajo coordinado entre las autoridades provinciales y locales (valga mencionar que la estructura política de Costa Rica no ofrece esta posibilidad); y en el tercero se busca el establecimiento de las políticas turísticas, la promoción exterior conjunta, la redacción de planes de desarrollo, la formación y el desarrollo de las zonas con potencial turístico; la mayoría de ellas responsabilidad del ICT, en alianza con algunas otras entidades.

De acuerdo al Plan Nacional de Turismo Sostenible de Costa Rica 2010 – 2016, “cualquier aproximación a la competitividad de un destino, sea en términos de la

calidad, el posicionamiento o la imagen, pasa necesariamente por la combinación del binomio territorio-servicios” (ICT, 2011).

El mismo documento establece entonces que, en el caso del componente territorial, se deben de considerar las características turísticas del territorio, compuestas por: la inversión en desarrollo humano, el desarrollo social y cultural, y los elementos naturales. También hay que manejar con claridad las características del espacio turístico, sean estas: los atractivos naturales, los atractivos de playa, los atractivos rurales, los atractivos de puerto y los atractivos culturales. Por último, la imagen del destino, que “se construye en torno a todos estos factores que ocurren en el territorio” (ICT, 2011); está conformada por los siguientes elementos: naturaleza, costa, cultura viva y sostenibilidad.

Para el caso particular del cantón de San Carlos, el único elemento que se queda por fuera es el de *costa*; pero todos los demás están presentes y deben ser considerados a la hora de plantear las áreas estratégicas.

El crecimiento que podría experimentar Costa Rica en el arribo de turistas internacionales para el año 2016, dependería de varios factores competitivos que se dividen en dos tipos (ICT, 2011):

Capacidad física: Relacionada a las condiciones de infraestructura necesarias para el manejo de esos visitantes: capacidad de las compañías aéreas para movilizar pasajeros, la capacidad de los puertos de entrada para atenderlos, la interconexión de las vías terrestres, marítimas y aéreas para comercializar el producto turístico, y la capacidad de los servicios básicos para atender a esta población flotante.

Capacidad turística: Contemplando todos los servicios primordiales para la realización del viaje turístico y el desarrollo de productos en el destino: la capacidad de las instalaciones de hospedaje, el desarrollo de un Centro de Convenciones, la capacidad de empresas tour operadoras, las marinas y los atracaderos, el desarrollo de la zona Marítimo Terrestre, y por último el desarrollo del turismo en Parques Nacionales.

Una vez explicados los conceptos teóricos claves, que permiten entender y comprender mejor el tema que se desarrolla en este documento, el siguiente aspecto importante de explicar es la metodología que se utilizó para poder resolver las distintas interrogantes que se plantearon en el objetivo general y los objetivos específicos.

3. MARCO METODOLÓGICO

La propuesta para definir las áreas estratégicas de un futuro Plan Municipal de Desarrollo Turístico Sostenible involucra una extensa revisión de documentos que abordan desde diversos puntos de vista la situación del turismo en el cantón de San Carlos. Se sabe que el turismo impacta en diversos sectores de un país, y en la misma proporción ocurre con el gobierno local: economía, sociedad, medio ambiente; por citar tres de gran peso. Para la elaboración de este documento se recurre a las siguientes fuentes de información.

3.1 Fuentes de información

De acuerdo a Eyssautier (2006) la fuente de información es el lugar donde se encuentran los datos requeridos, que posteriormente se pueden convertir en información útil para el investigador. Estos datos, que se pueden recopilar de las fuentes, tendrán que ser suficientes para poder enjuiciar la hipótesis o para poder sustentar y defender una tesis.

Las fuentes de datos primarios o fuentes primarias se refieren a aquellos portadores originales de la información que no han retransmitido o grabado en cualquier medio o soporte la información (Eyssautier, 2006). Los datos de estas fuentes pueden ser extraídos por medio de encuestas, entrevistas, de forma experimental o por observación.

Las fuentes secundarias se refieren a todos aquellos portadores de datos e información que han sido previamente retransmitidos o grabados en cualquier soporte y que utilizan el medio que sea (Eyssautier, 2006); dicha información está disponible para todo el que la requiera.

En el caso de las fuentes documentales, Eyssautier las divide según su categoría en:

- Fuentes documentales de primera mano: Referidas a todos aquellos documentos originales que contengan información fidedigna que no haya sido previamente alterada o distorsionada para fines específicos.
- Fuentes documentales de segunda y tercera mano: Todos aquellos documentos o material impreso que contenga datos de fuentes originales, pero que no hayan sido distorsionados o modificados de cualquier manera. Los libros de texto publicados por el gobierno con motivos didácticos, la mayoría de diarios o periódicos, informes de agencias gubernamentales, ciertas revistas y libros de divulgación popular, son considerados fuentes de segunda mano. Las fuentes documentales de tercera mano están compuestas por escritos basados en fuentes de segunda mano; como las tesis de licenciatura, ciertos libros de texto, revistas no científicas y algunas monografías.

Según las fuentes de datos de la investigación científica estas pueden ser documentadas, de campo o mixtas (Eyssautier, 2006)

3.2 Técnicas de Investigación

La investigación documental se efectúa a través de consulta en los documentos, sean revistas, libros, diarios, informes, anuarios o cualquier otro registro que da testimonio de un hecho o fenómeno. La investigación de campo es la que se realiza directamente con la fuente de información y en el lugar y tiempo en que ocurren los fenómenos objetos de estudio. La mixta combina tanto los datos primarios como los secundarios documentales (Eyssautier, 2006)

3.3 Método de Investigación.

Para Mario Bunge, el método científico es la estrategia de la investigación científica que afecta al ciclo completo de la investigación y es independiente del tema de estudio y del estado de nuestro conocimiento respecto de dicho tema (Eyssautier, 2006). Sin embargo, no existe un método único y que sea aceptado mundialmente; las interpretaciones y los puntos de vista varían según sea la

corriente de pensamiento prevaleciente y las naciones y grupos que las sustentan y defienden.

3.4 Etapas del proceso de investigación

En este trabajo se pueden identificar claramente distintos tipos de investigación, que se van empleando conforme se indaga la relación de los elementos fundamentales que dan origen tanto al objetivo general como los específicos.

En la primera parte se recurre a la investigación exploratoria, que se utiliza “cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes” (Hernández Sampieri, 1997).

El primer aspecto que viene a justificar la redacción de este documento está precisamente en saber si la Municipalidad de San Carlos tiene, o está en proceso de elaboración, de un Plan Municipal de Desarrollo Turístico. Ante la respuesta negativa a ambas interrogantes, el proceso exploratorio sigue adelante con la intención de “aumentar el grado de familiaridad con fenómenos relativamente desconocidos” (Hernández Sampieri, 1997).

Efectivamente, la participación de las municipalidades en el desarrollo turístico de sus territorios es casi nula. En una consulta telefónica que realizó la Srta. Anyuli Fonseca Rodríguez, estudiante de la Carrera de Gestión del Turismo Rural Sostenible del Instituto Tecnológico de Costa Rica, durante el mes de octubre del 2011, se determinó que del total de 81 cantones que tiene el país, exceptuando a siete de ellos con los que no se pudo establecer comunicación, únicamente dos de ellos contaban con un plan de desarrollo turístico: la Municipalidad de San José y la Municipalidad de Valverde Vega.

De ahí la importancia de esta primera etapa de exploración. Dankhe, citado por Hernández Sampieri et al (1997) expresa que aún cuando los estudios exploratorios “en pocas ocasiones constituyen un fin en sí mismos, por lo general

determinan tendencias, identifican relaciones potenciales entre variables y establecen el tono de investigaciones posteriores más rigurosas”

Para la primera etapa, el estudio exploratorio se complementa con la investigación documental. Ambos son necesarios para cumplir con lo planteado en los tres objetivos específicos, los cuales requieren de la consulta de distintos tipos de fuentes de información para desarrollarse.

Para cumplir con esos objetivos se programaron las siguientes acciones:

→ Revisión Bibliográfica de fuentes de información secundarias:

○ Primer objetivo específico:

Consulta a las páginas web del ICT, del Certificado de Sostenibilidad Turística y la Municipalidad de San Carlos; revisión del Plan General de Uso de la Tierra y Desarrollo Turístico para la Unidad de Planeamiento Turístico de Llanuras del Norte, revisión del Plan de Desarrollo Municipal 2008-2012 Municipalidad de San Carlos.

○ Segundo objetivo específico:

Consulta a las páginas web del ICT y de varias dependencias de gobierno relacionadas con el sector turismo, revisión de la Ley Orgánica del ICT, del Código Municipal y de las leyes orgánicas de varias dependencias de gobierno relacionadas con el sector turismo.

○ Tercer objetivo específico:

Revisión del Plan Nacional de Turismo Sostenible de Costa Rica 2010-2016; del Plan Nacional de Desarrollo Turístico de Costa Rica 2002-2012; del Plan General de Uso de la Tierra y Desarrollo Turístico para la Unidad de Planeamiento Turístico de Llanuras del Norte; del Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sostenible 2009-2013 y del documento Planeación y Gestión del Desarrollo Turístico Municipal.

En la segunda parte, la investigación toma un giro hacia la parte descriptiva, en la cual se “miden de manera más bien independiente los conceptos o variables con los que tienen que ver”. Desde luego, los resultados se integran en un análisis de

variables que sin embargo, no tienen por qué correlacionarse. (Hernández Sampieri, 1997). También se incorpora la investigación de campo, pues la “recopilación de la información se realiza enmarcada por el ambiente específico en el que se presenta el fenómeno de estudio” (UCI, 2009)

Durante esta fase se realizan diversas acciones que tienen como propósito fundamental adquirir la información y los datos necesarios para ir desarrollando los objetivos específicos:

→ Trabajo de campo:

○ Primer objetivo específico:

Aún cuando el autor del documento conoce la zona bastante bien, las visitas de campo tienen como propósito verificar, descartar y ampliar los datos obtenidos en el proceso de revisión bibliográfica. Esto es un elemento fundamental del primer objetivo planteado, pues el potencial del cantón será medido de acuerdo a sus atractivos turísticos, las empresas turísticas de hospedaje que cuentan con la Declaratoria Turística del ICT y las empresas turísticas de hospedaje que cuentan con el Certificado de Sostenibilidad Turística (CST).

○ Segundo objetivo específico:

Visita a los Departamentos de Archivo y Registro de las distintas instituciones públicas que tienen relación con el sector turismo; en caso de que la información requerida no pueda ser obtenida por otros medios.

4. DESARROLLO

4.1 Potencial para desarrollar turismo sostenible

Uno de los principales elementos que se consideran a la hora de evaluar el potencial de un destino para desarrollar turismo son sus atractivos.

Para efectos de este documento y ante la limitante de tiempo, se recurre a dos documentos que se generan en el Instituto Costarricense de Turismo (ICT). El primero, el Plan General de Uso de la Tierra y Desarrollo Turístico para la Unidad de Planeamiento Turístico de Llanuras del Norte de Costa Rica, y la página web de la misma organización, que contiene en su sección de Estadísticas, un apartado de Oferta Turística y Atractivos Turísticos.

Cuadro 3: Listado de atractivos turísticos del cantón de San Carlos

De acuerdo al Plan General de Uso de la Tierra y Desarrollo Turístico para la Unidad de Planeamiento Turístico de Llanuras del Norte			
Lugar	Atractivo	Categoría	Actividades
La Fortuna	Volcán Arenal	IV	Senderismo
	Catarata Río Fortuna	III	Caminatas
	Aguas Termales	III	Observación flora y fauna
	Bosques y Áreas prístinas (poco alteradas)		Bicicleta de montaña Cabalgatas Rafting Canopy - Canyoning Descanso - Salud
Ciudad Quesada	Ciudad	II	Descanso – Salud
	Aguas Termales	II	
De acuerdo al sitio web del ICT			
Lugar	Atractivo	Categoría	Clasificación
Ciudad Quesada	Termales del Bosque	III	Naturales
	Cerro Platanar	I	Naturales
	Fiestas Patronales	I	Culturales
	Comidas y bebidas Típicas	I	Culturales
Florencia	Ingenios	I	Artificiales
	Plantaciones café y caña	I	Culturales
Venecia	Aguas Termales (Venecia)	III	Naturales

	Sitio Arqueológico Ciudad Cutris	II	Culturales
Pital	Cerro Chaparrón	I	Naturales
La Fortuna	Catarata La Fortuna	III	Naturales
	Laguna Poco Sol	I	Naturales
	Cerro Chato	I	Naturales
	Jungla y Sendero Los Lagos	I	Naturales
	Aguas Termales Río Tabacón	II	Naturales
	Represa Arenal	I	Artificiales
	Ojo de Agua Los Chorros	I	Naturales
	Parque Nacional Volcán Arenal	IV	Naturales
	Laguna Chato	I	Naturales
	Volcán Arenal	IV	Naturales
Palmera	Lago Pozo Verde	I	Naturales
	Termas Río San Rafael	I	Naturales
	Zoológico La Marina	III	Artificiales
	Parque de Recreación y Conservación	I	Artificiales
Venado	Cavernas de Venado	II	Naturales

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en el Plan de Uso de la Tierra y Desarrollo Turístico para la Unidad de Planeamiento Turístico de Llanuras del Norte y la Lista de Atractivos Turísticos de la página web del ICT (www.visitcostarica.com).

Mientras en el Plan de Uso de la Tierra y Desarrollo Turístico para la Unidad de Planeamiento Turístico Llanuras del Norte se mencionan únicamente los atractivos de los distritos de Ciudad Quesada y La Fortuna, en la página web del ICT se incluyen algunos más que se localizan en los distritos de Florencia, Venecia, Pital, Palmera y Venado. Además, en esta última se incorpora la clasificación del atractivo, en tanto la primera solo menciona las actividades que se pueden desarrollar a partir del disfrute y utilización del atractivo.

Para evitar confusión, la sumatoria para determinar el potencial del cantón de San Carlos para desarrollar turismo a partir de sus atractivos se hará de acuerdo a los listados que se tomaron de la página web del ICT. Dicha información está actualizada al año 2010.

Sin embargo, se debe hacer primero un breve análisis de los resultados del inventario.

Atractivos por Categoría

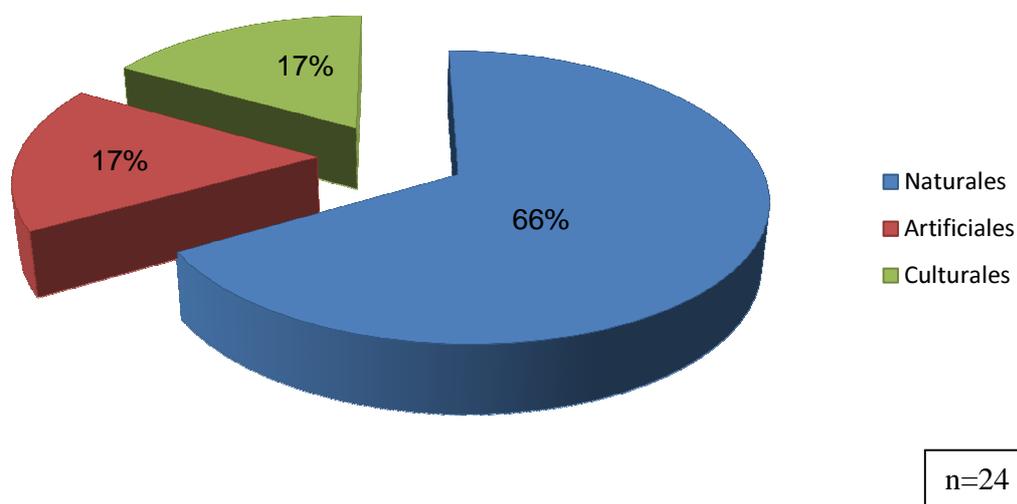


Figura 5: Distribución de atractivos turísticos del cantón de San Carlos por Categoría
Fuente: Elaboración propia.

De un total de 24 atractivos categorizados por el ICT, 16 de ellos corresponden a los de tipo natural (66). El resto de atractivos, 8, se dividen por igual en las categorías de culturales y artificiales (17% cada una).

Se puede apreciar como el cantón de San Carlos no se aleja de la principal fortaleza que tiene Costa Rica para atraer turismo: sus recursos naturales.

Es necesario recalcar que un futuro estudio, bajo un escenario de tiempo más amplio y facilidades de desplazamiento, probablemente incorporaría más atractivos al listado, sobre todo naturales y culturales. Sólo en el distrito de La Fortuna existen cerca de diez parques temáticos de aventura y recreativos, que no están contemplados dentro del listado de atractivos del ICT. Esto puede tener una razón lógica, si se parte del hecho de que para aparecer en esta lista, las empresas deben de hacer el trámite necesario para obtener la declaratoria turística.

Para complementar el dato anterior, el Cuadro 4 muestra las Actividades Turísticas Declaradas por el ICT para el cantón de San Carlos, al año 2010.

Cuadro 4: Actividades turísticas declaradas en el cantón de San Carlos

Empresa	Actividad	Estado
Arenal Bungee	Bungee	Operando
Parque Temático de Captura y Depósito de Carbono	Finca Rural / Forestal	Proyecto
Costa Rica Sky Adventures	Teleférico / Puentes Colgantes	Operando

Fuente: Elaboración propia a partir de información contenida en la página web del ICT (www.visitcostarica.com)

Sin embargo, como ya se mencionó, existen más empresas operando distintos tipos de actividades turísticas. El hecho de que no aparezcan dentro del listado del ICT no las descalifica para ser consideradas como parte de los atractivos del cantón. En el cuadro 5 se muestran algunas de ellas.

Cuadro 5: Otras actividades turísticas no declaradas para el cantón de San Carlos.

Empresa	Actividad	Estado
Athica Canopy	Canopy / Cabalgatas	Operando
Ecoglide Arenal Park	Canopy	Operando
Baldi Hot Springs	Aguas termales	Operando
Arenal Hanging Bridges	Puentes colgantes / caminatas	Operando
Ecocentro Danaus	Educación ambiental / Ecoturismo	Operando
Tabacón Hot Springs	Aguas termales	Operando
Fundación Proyecto Asís de Costa Rica	Centro de Rescate de animales silvestres / Educación ambiental	Operando
Arenal Natura Ecological Park	Ranario / Mariposario / Serpentario / Lago de reptiles	Operando
Arenal Mundo Aventura	Rappel / Canopy / Tours	Operando
La Granja de Don Carlos	Finca Rural / Tours	Operando
Casona Rio Fortuna	Hacienda / Tour Cultural	Operando
Eco Termales Hot Springs	Aguas Termales	Operando

Fuente: Elaboración propia.

En lo que se refiere a la planta turística, la industria del hospedaje se manifiesta de diversas maneras en la zona. Por razones obvias, la mayor diversidad de

establecimientos se ubica en el distrito de La Fortuna, pero también se encuentra presente en otros distritos del cantón.

En el Cuadro 6, se muestran las empresas de hospedaje presentes en el cantón de San Carlos, que cuentan con Declaratoria Turística por parte del ICT, el tipo de servicio, la categorización por estrellas y su ubicación. Este proceso voluntario de afiliación al ICT es lo más cercano en Costa Rica a una certificación de la calidad en el servicio turístico de hospedaje.

Cuadro 6: Empresas de hospedaje del cantón de San Carlos con Declaratoria Turística.

Empresa	Tipo de Servicio C: Completo L: Limitado	Categorización por Estrellas	Ubicación(Distrito)
C.T. Tilajari	C	4	Florencia
Hotel El Tucano	L	4	La Palmera
Alb.de Mont.Arenal Lodge	L	3	La Fortuna
Hotel Las Cabañitas	L	3	La Fortuna
Hotel Garza del Platanar	C	3	Florencia
Arenal Observatory Lodge	C	3	La Fortuna
Hotel Don Goyo	L	2	Ciudad Quesada
Hotel La Central	L	3	Ciudad Quesada
Albergue Rio Mary	C	1	Aguas Zarcas
Hotel San Bosco	C	1	La Fortuna
A. La Laguna del Lagarto	C	2	Pital
Hotel El Conquistador	C	1	Ciudad Quesada
Tabacon Resort	L	5	La Fortuna
H. Montaña De Fuego	C	3	La Fortuna
Arenal Country Inn (Don Fede)	L	3	La Fortuna
Luigi's Hotel	C	3	La Fortuna
Volcano Lodge (Volcano Lodge & Gardens)	L	3	La Fortuna
Mayol Lodge	L	1	La Fortuna
Lomas del Volcan	L	3	La Fortuna
Hotel Monte Escondido	C	3	Cutris
C.T. Tacotal	C	3	La Fortuna
Hotel Arenal Paraiso	L	3	La Fortuna
Hotel Arenal Rossi	L	2	La Fortuna
Jungla y Senderos Los Lagos	C	3	La Fortuna
Linda Vista del Norte Lodge	C	2	El Castillo

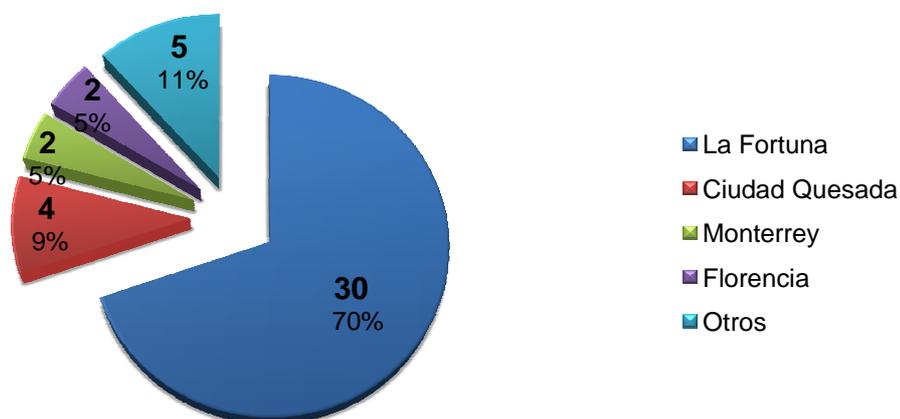
Hotel Cataratas Resort	C	2	La Fortuna
Hotel La Pradera del Arenal	C	3	La Fortuna
Finca Villa Tina	L	1	Ciudad Quesada
Arenal Springs	C	4	Monterrey
Hotel Arenal Volcano Inn	L	3	La Fortuna
Hotel Paraiso Natural	C	2	Monterrey
Hotel Arenal Rabfer	L	2	La Fortuna
Hotel Arenal Manoa	L	4	La Fortuna
Hotel Arenal Kioro	L	5	La Fortuna
Hotel Tuculaca Arenal Volcano	C	2	La Fortuna
Hotel Monte Real	C	2	La Fortuna
Casa Luna Lodge	L	3	La Fortuna
Magic Mountain Hotel	L	3	La Fortuna
Hotel Mountain Paradise	C	SC	La Fortuna
Hotel La Fortuna	C	3	La Fortuna
Cabinas Faro Arenal	C	1	La Fortuna
Hotel Royal Corin Wellness And Spa Resort	C	5	La Fortuna
Hotel Las Colinas	L	2	La Fortuna

Fuente: Elaboración propia, a partir de la información del sitio web del ICT (www.visitcostarica.com)

Para un mejor detalle de la información que contiene el Cuadro 6, se muestran la Figura 6 y la Figura 7, que muestran la localización de las empresas de hospedaje por distrito y su clasificación por estrellas.

En ambos casos, es evidente la relevancia que tiene la actividad turística en el distrito de La Fortuna. No es de extrañar que sea catalogado como el principal centro turístico de la Zona Norte y uno de los destinos más visitados por turistas nacionales e internacionales.

Empresas de hospedaje con DT por distrito



n=43

Figura 6: Empresas de hospedaje de San Carlos con DT por distrito.

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede ver, un total de 30 empresas de hospedaje se localizan en el distrito de La Fortuna, con toda razón, al ser este el principal centro turístico de la Unidad de Planeamiento Llanuras del Norte. En Ciudad Quesada, el centro turístico secundario de la Unidad, se localizan apenas 4 establecimientos para un 9%. Florencia y Monterrey, con un 5% cada una, albergan dos hoteles cada uno; y el restante 11% está compuesto por un grupo de 5 propiedades, distribuidas por igual en los distritos de Cutris, Pital, Aguas Zarcas, La Palmera y El Castillo. Este último pertenece al cantón de San Ramón, pero por razones de ubicación geográfica y delimitación del área de impacto de la Unidad de Planeamiento Llanuras del Norte, se toma en cuenta para el análisis.

Otro elemento fundamental es la categorización de los establecimientos. La Declaratoria Turística otorgada por el ICT es el único sistema de medición de la calidad oficial que existe en Costa Rica, y aún cuando es voluntario y gratuito, no es requisito para que las empresas de hospedaje funcionen.

En la Figura 7 se presentan los establecimientos de hospedaje con Declaratoria Turística del cantón de San Carlos, de acuerdo a su categorización por estrellas.

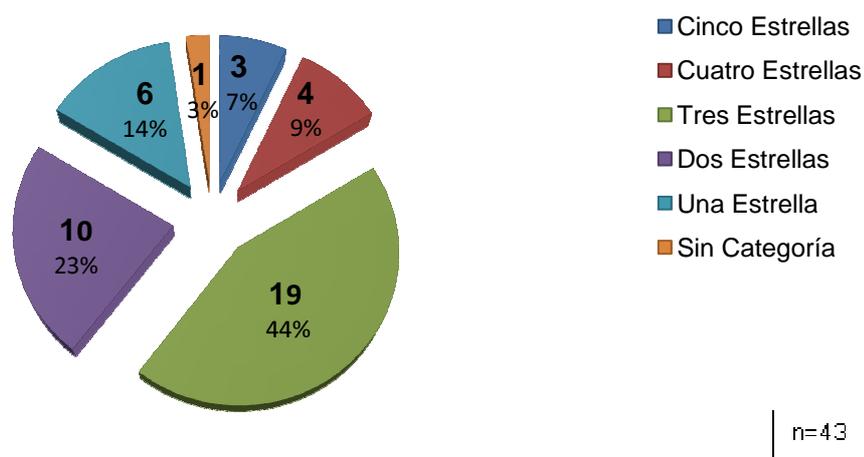


Figura 7: Empresas de hospedaje de San Carlos con DT por cantidad de estrellas.

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar, hay una predominancia de los establecimientos categorizados con tres y dos estrellas, para un total de 29 propiedades (19 y 10 respectivamente). De este total, 22 se ubican en el distrito de La Fortuna, al igual que los tres hoteles con categoría de 5 estrellas que existen en el cantón de San Carlos. Resulta interesante ver como los establecimientos de una estrella apenas alcanzan un 14% (6 establecimientos), lo que lleva a pensar que, si bien es cierto en el cantón de San Carlos y en particular el distrito de La Fortuna; se ha consolidado una oferta de hospedaje que atiende todo tipo de turistas, la tendencia no es hacia la puesta en marcha de establecimientos de servicio mínimo, y más bien se orienta hacia aquellos de servicio limitado y servicio completo.

En esta parte del análisis es importante destacar que la Declaratoria Turística no es necesaria para el funcionamiento de las empresas de hospedaje, o cualquier

otra perteneciente al sector turismo. Es un proceso voluntario del ICT, que sin embargo tiene como estímulo los beneficios que otorga la Ley 6990 de Incentivos Turísticos, que se menciona más adelante en el trabajo

La legislación vigente del país pone bajo responsabilidad de los gobiernos locales otorgar los permisos de funcionamiento y las patentes comerciales para cualquier tipo de negocio que se desee instalar; por lo tanto, es sabido que la cantidad de empresas de hospedaje que operan en el cantón de San Carlos, y sobre todo en el distrito de La Fortuna, es muy superior al que se detalla en este trabajo. Un simple recorrido por la zona, de tres horas de duración, permite hacer esta aseveración con absoluta certeza.

Sin embargo, a falta de datos oficiales que soporten con números esta afirmación, el análisis de este elemento se respalda con la información de la página web oficial del ICT.

El último elemento de análisis para evaluar el potencial del cantón para su desarrollo bajo un marco de sostenibilidad, tiene relación con el Certificado de Sostenibilidad Turística (CST). Valga recordar que el CST es un programa del ICT “diseñado para categorizar y diferenciar empresas turísticas de acuerdo al grado en que su operación se acerque a un modelo de sostenibilidad, en cuanto al manejo de los recursos naturales, culturales y sociales.” (CST). El CST otorga *hojas* a las empresas de acuerdo al puntaje alcanzado al final del proceso de evaluación. Al igual que la clasificación hotelera por estrellas, tiene cinco niveles, siendo el quinto el más alto posible y el primero el más bajo.

En un inicio, el programa estaba diseñado para la certificación de establecimientos de hospedaje; posteriormente abrió el espacio para las Agencias Tour Operadoras y más recientemente, en el año 2010, a las Agencias de Renta de Autos.

En el Cuadro 7 se detallan las empresas turísticas del cantón de San Carlos que cuentan con el CST.

Cuadro 7: Empresas turísticas de San Carlos con CST

Empresa	Nivel de CST	Ubicación
Hospedaje		
Hotel Arenal Kioro	4	La Fortuna
Hotel Arenal Springs	4	La Fortuna
Hotel Las Colinas	4	La Fortuna
Hotel Tabacón Resort	4	La Fortuna
Rancho Margot	4	El Castillo
Arenal Country Inn	3	La Fortuna
Arenal Paraíso Resort & Spa	3	La Fortuna
Greenlagoon Falls Park & Lodge	3	La Fortuna
Hotel Arenal Nayara & Gardens	3	La Fortuna
Hotel Arenal Volcano Inn	3	La Fortuna
Hotel Los Lagos Spa & Resort	3	La Fortuna
Hotel Restaurante Fortuna	3	La Fortuna
Villas Eco Arenal	3	La Fortuna
Catarata Eco Lodge	2	La Fortuna
Centro Turístico Tilajari	2	Florencia
Hotel Arenal Manoa	2	La Fortuna
Hotel La Garza del Platanar	2	Florencia
Hotel Montaña de Fuego Resort & Spa	2	La Fortuna
Hotel Arenal Rabfer	1	La Fortuna
Agencias Tour Operadoras		
Jacamar Naturalist Tours	3	La Fortuna
Canoa Aventura S.A.	3	La Fortuna
Aventuras Arenal	3	La Fortuna
Arenal Mundo Aventura	3	La Fortuna
Wave Expeditions	2	La Fortuna
Anywhere Costa Rica	2	La Fortuna
Sunset Tours	2	La Fortuna
Sky Adventures	2	La Fortuna
Ecoterra Costa Rica	2	La Fortuna
Pura Vida Tours	1	La Fortuna
Eagle Tours	1	La Fortuna

Fuente: Elaboración propia a partir de la información en la página web del CST (www.turismo-sostenible.co.cr)

En la Figura 8, se muestran el total de empresas turísticas del cantón de San Carlos que han obtenido el CST y el nivel alcanzado por ellas.

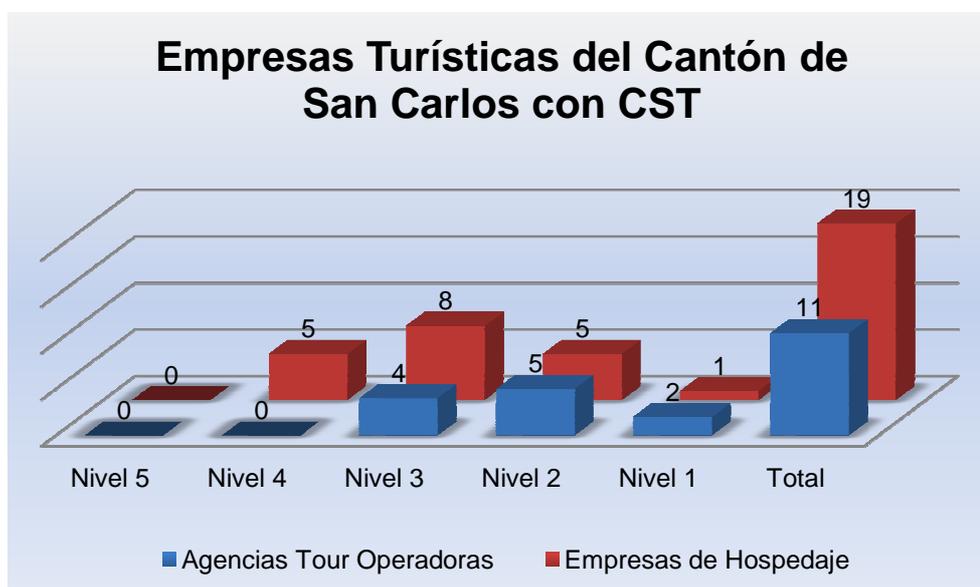


Figura 8: Empresas turísticas de San Carlos según tipo y nivel de CST
Fuente: Elaboración propia.

En total, de 30 empresas que cuentan con el Certificado de Sostenibilidad Turística, 19 pertenecen a la rama del hospedaje y 11 son agencias tour operadoras. De estas últimas, todas están ubicadas en el distrito de La Fortuna, y en el caso de las de hospedaje, únicamente tres de ellas están fuera de La Fortuna.

De acuerdo a esta información, se nota un interés marcado por parte de las empresas turísticas, específicamente las de hospedaje y las agencias tour operadoras, por adoptar prácticas sostenibles en su operación diaria. El CST, además de ser el único programa de certificación en su tipo en Costa Rica, se ha convertido en una poderosa herramienta para atraer turistas y agencias *verdes*. El turismo responsable se ha convertido en toda una filosofía de viaje, y gran cantidad de turistas muestran cada vez más interés por visitar y disfrutar de los servicios de empresas turísticas comprometidas con la sostenibilidad.

Si bien es cierto ninguna de las empresas alcanza el nivel máximo de 5 *hojas*, no se puede obviar el dato de que apenas 19 empresas de hospedaje en todo el país gozan de tal privilegio. Por el lado de las Agencias Tour Operadoras, únicamente 8 han alcanzado el máximo nivel.

En resumen, la calidad y la variedad de los atractivos turísticos del cantón de San Carlos, junto a la oferta de servicios de hospedaje con Declaratoria Turística, interpretando esta afiliación como un compromiso serio de la empresa por adoptar las normas de calidad y servicio establecidas por el ICT; así como la cantidad de empresas turísticas que al día de hoy tienen el Certificado de Sostenibilidad Turística (CST), permiten concluir que el cantón de San Carlos cuenta con el potencial necesario para desarrollar actividades bajo el paradigma de la sostenibilidad.

Esto sin embargo, no tiene sentido sin la existencia de un instrumento de planificación que así lo establezca y defina claramente.

4.2 Marco Legal

4.2.1 Del turismo en general y de las empresas turísticas.

Uno de los primeros elementos que debe considerarse a la hora de establecer el marco legal de la actividad turística en Costa Rica, y sobre todo en este caso particular, en el que se involucra a los gobiernos locales, es la orientación y sentido de existencia que se le otorga al ente rector del turismo al momento de su creación, en el año 1955, de acuerdo a la Ley Orgánica N°1917 del Instituto Costarricense de Turismo.

En el Capítulo II “Finalidades”, artículo 4, se establece claramente que la finalidad del instituto será incrementar el turismo en el país:

- a) Fomentando el ingreso y la grata permanencia en el país de los visitantes extranjeros que busquen descanso, diversiones o entretenimiento;
- b) Promoviendo la construcción y mantenimiento de lugares de habitación y recreo para uso de los turistas;
- c) Realizando en el exterior la propaganda necesaria para dar a conocer el país, a fin de atraer el turismo; y
- d) Promoviendo y vigilando la actividad privada de atención al turismo.

Como bien se puede apreciar, una de las principales responsabilidades que tiene el ICT es la de la promoción del país, a nivel internacional, ni siquiera nacional, para fomentar el ingreso y la estadía de los visitantes extranjeros; las demás tienen sentido si se cumple con lo anterior.

Además, dado que el turismo en aquellos años no tenía el impacto, la trascendencia, ni la importancia de hoy en día, no se visualizó la creación de un Ministerio de Turismo, con más facultades, más poder de acción y sobre todo con la capacidad de normar, controlar y supervisar de mejor forma la actividad turística en el país, así como participar de la toma de decisiones en cualquier otro ámbito que pudiera tener repercusión sobre esa misma actividad.

Debido a lo anterior, y reconociendo que el ICT ha realizado una gran labor, en la última década sobre todo, con el desarrollo de planes nacionales y regionales de desarrollo turístico, el debate generalizado en el sector turismo y afines versa acerca de la necesidad, o no, de otorgarle más poder para que sea un legítimo ente regulador de la actividad turística nacional.

Entre tanto, se puede decir que hay una cantidad importante de leyes y decretos que guardan relación, tanto directa como indirecta, con el desarrollo del turismo en el país, y todo lo que este conlleva. Valga mencionar que, siendo para Costa Rica su principal estandarte de promoción el patrimonio natural, hay legislación que, sin haber sido diseñada pensando en el turismo, tiene una gran repercusión sobre muchas de las actividades turísticas que se practican. Para la elaboración de este marco legal, estas leyes serán detalladas más adelante

El cuadro 8 presenta un resumen de las leyes y reglamentos, amparados estos últimos por Decretos Ejecutivos (D.E.), que más relevancia tienen para el desarrollo de la actividad turística en Costa Rica; sobre todo a nivel de funcionamiento de empresas turísticas y de la actividad en general.

Cuadro 8: Leyes y reglamentos relevantes para la actividad turística.

Ley (N° / Nombre)	Año de creación	Última modificación
Ley N° 1917 Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo.	1955	2009
Ley N° 8694 de Fortalecimiento de la Industria Turística Nacional.	2008	
D.E. No. 25226-MEIC-TUR Reglamento de las Empresas y Actividades Turísticas	1996	2010
D.E. No. 11217-MEIC Reglamento de las Empresas de Hospedaje Turístico	1980	2008
Ley N° 5339 Reguladora de Agencias de Viajes	1973	1995
Ley N° 6990 de Incentivos para el Desarrollo Turístico	1985	2001
Decreto NO. 35971-H-TUR Reglamento de la Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico	2010	
D.E. N° 25148-H-TUR Disposiciones reguladoras para la actividad de la empresa de arrendamiento de vehículos a turistas nacionales y extranjeros.	1996	2010
D.E. N° 31030-MEIC-TUR Reglamento de los Guías de Turismo	2003	2008
Ley N° 6043 Sobre la Zona Marítimo Terrestre	1977	20 06
D.E. 7841-P Reglamento a la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre	1977	2001
Ley N° 7744 de Concesión y Operación de Marinas Turísticas	1997	
D.E. No. 27030-TUR-MINAE-S-MOPT Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas Turísticas	1998	2005
Ley N° 8724 de Fomento del Turismo Rural Comunitario	2009	
D.E. No. 36273-MEIC-H-TUR Reglamento de la Ley de Fomento del Turismo Rural Comunitario	2010	
D.E. N° 35054-S-COMEX-COM-TUR Declaratoria de Interés Público Nacional las Actividades e Iniciativas relacionadas con el "Turismo de Salud"	2010	
D.E. No. 36012-MINAET-MEIC-TUR Reglamento para el Otorgamiento del Certificado de Sostenibilidad Turística	2010	
D.E. N° 30455-P-TUR-MOPT-H-S Se declara de Interés Nacional y de alta prioridad la actividad socioeconómica del Turismo.	2002	
Ley N° 8811 Incentivo de la Responsabilidad Social Corporativa Turística.	2010	
D.E. N° 36223-MOPT-TUR Reglamento para la	2010	

Regulación y Explotación de Servicios de Transporte Terrestre de Turismo		
--	--	--

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a consulta hecha en la página web del ICT (www.visitcostarica.com)

4.2.2 Interinstitucional

El turismo es un fenómeno que impacta en los más variados ámbitos del acontecer nacional: económico, social, cultural, ambiental, y de la planificación territorial los más relevantes.

Por esta razón, diferentes instituciones, ministerios y dependencias de gobierno, lo han abordado desde diferentes ópticas, y han ajustado su proceder ante la creciente inclinación de la industria de servicios del país hacia el sector. Es así como a nivel de legislación, planes operativos, acciones y estrategias, por citar algunos mecanismos; estas instancias definen su ligamen con el turismo y sus campos de acción.

En el Cuadro 9, se detallan algunas dependencias de gobierno relevantes para el desarrollo del sector turismo y su relación con él.

Cuadro 9: Dependencias de gobierno relevantes para el desarrollo del turismo

Dependencia de Gobierno	Relación con el turismo
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (MIDEPLAN)	En el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, se establece como meta sectorial un aumento promedio del 4% en la llegada de turistas internacionales, respecto a la cifra del 2009 (1,922.579)
Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), instancia del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET)	Desde el año 1991, se vienen publicando mediante decreto ejecutivo los reglamentos de uso público para las áreas silvestres protegidas que reciben mayor número de visitantes. Uno de sus objetivos es promover, facilitar y participar en el desarrollo de un turismo sostenible en las áreas silvestres protegidas. Busca establecer y desarrollar un programa de ecoturismo en cada Área de Conservación.
Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET)	Dentro de sus Acciones Estratégicas Ambientales está el fomento del desarrollo

	turístico en armonía con la naturaleza.
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AYA)	Inició el Programa Bandera Azul Ecológica en 1996, con el objetivo de incentivar el desarrollo de las zonas costeras en concordancia con la protección de sus respectivas playas. El ICT promociona y recomienda activamente las playas y comunidades que obtienen el reconocimiento.
Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	En su programa de Cooperación Paralela (aquel que posibilita recibir servicios de telecomunicaciones en localidades que no cuentan con instalaciones adecuadas o insuficientes), los proyectos de desarrollo y establecimientos turísticos son parte de la población con prioridad de atención. El Reglamento para el Otorgamiento de Permisos de Uso y Desarrollo de Actividades en los Embalses Institucionales, en su artículo 6°, establece la voluntad del ICE para colaborar con el ICT en la elaboración de planes de desarrollo turístico que ayuden a planificar el uso de determinadas zonas de embalse.
Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	El Artículo 2º de la Ley Orgánica dice textualmente: “El Instituto Nacional de Aprendizaje tendrá como finalidad principal promover y desarrollar la capacitación y formación profesional de los trabajadores, en todos los sectores de la economía, para impulsar el desarrollo económico y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo del pueblo costarricense.” Dentro de su estructura organizativa, el INA tiene definidos 12 núcleos de formación, uno de ellos, el Núcleo de Turismo, funciona desde 1980 y capacita en las áreas de Gastronomía, Hospedaje y Servicios Turísticos.

Fuente: Elaboración propia.

4.2.3 Gobiernos locales

El Código Municipal es el primer instrumento jurídico de carácter general que normó la vida de las municipalidades de Costa Rica. En este momento rige la Ley N°7794, que contiene el Código aprobado en 1998.

En su artículo 4, inciso h. se establece como responsabilidad de la municipalidad: “Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población.”

Sin lugar dudas, el concepto de un desarrollo turístico sostenible encaja a la perfección con esta facultad que se le ha otorgado a los gobiernos locales.

Sin embargo, esta labor no la puede ejecutar el gobierno local de manera aislada. Para eso el mismo Código, en su artículo 7, la faculta para trabajar en unión con otros entes públicos:

“Artículo 7: Mediante convenio con otras municipalidades o con el ente u órgano público competente, la municipalidad podrá llevar a cabo, conjuntamente o individualmente, servicios u obras en su cantón o en su región territorial.”

Es así como se establece el vínculo, a nivel de legislación, entre los gobiernos locales y el ICT, como institución rectora del turismo en el país.

Sin embargo, a la hora de otorgar permisos de funcionamiento para empresas de servicios turísticos o relacionados con la actividad, el vínculo se vuelve frágil.

El ICT tiene dos instrumentos que le permiten a las empresas turísticas someterse, de manera voluntaria, a su evaluación, categorización y supervisión; ellos son la declaratoria turística y el contrato turístico, ya mencionados en páginas anteriores.

Los requisitos legales y técnicos para obtener ambos fueron reformados en el año 2002, como parte del cumplimiento con la Ley N° 8220 de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos.

Sin embargo, ninguno de los dos es requisito de cumplimiento obligatorio para que la municipalidad otorgue la patente comercial y el permiso de funcionamiento, ni tampoco para que el Ministerio de Salud otorgue el aval, en el caso de locales que involucran la manipulación de elementos.

Esto dice, de manera clara y sencilla, que la puesta en operación de una empresa turística o de servicios relacionados con el turismo, depende del cumplimiento de

los permisos municipales, y para ninguno de ellos es requisito el visto bueno del ICT.

A continuación se presentan algunas de las leyes en las cuáles los gobiernos locales tienen una alta incidencia en el otorgamiento de permisos para el desarrollo de la actividad turística.

Cuadro 10: Legislación turística que involucra a los gobiernos locales.

Legislación turística vigente	Incidencia en el desarrollo del turismo
Ley N° 1917 Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo.	<p>Capítulo III “Funciones”, Artículo 5. El Instituto debe acogerse en un todo a las disposiciones pertinentes, que dicten las Municipalidades del país o el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, en tanto no se le exceptúe expresamente en esta ley o en otras posteriores.</p> <p>Capítulo IV. “Capital, Reservas y Utilidades”. Artículo 8. Las reservas del Instituto estarán constituidas por... inciso b): Las aportaciones y subvenciones adicionales del Gobierno, las Municipalidades o cualesquiera otras entidades o personas, así como todas aquellas cantidades que por iniciativa propia el Instituto recaude.</p>
D.E. No. 25226-MEIC-TUR Reglamento de las Empresas y Actividades Turísticas	<p>Capítulo VII “De las prohibiciones y sanciones”, Artículo 16. La municipalidad será informada del incumplimiento de requisitos para los efectos pertinentes según su competencia.</p> <p>Artículo 20: Para efectos de horario de funcionamiento en Expendios de Bebidas Alcohólicas. Las patentes categoría F sólo se otorgan a establecimientos declarados turísticos, previa valoración del ICT. De la misma forma, cuando se infrinja este Reglamento, el Instituto podrá recomendar a la municipalidad la cancelación de dicha patente.</p> <p>Requisitos legales para el transporte acuático: En ausencia de un muelle propio o de un contrato de arrendamiento, es válida la copia del contrato de concesión suscrito con la municipalidad.</p>

<p>Ley N° 6990 de Incentivos para el Desarrollo Turístico</p>	<p>Artículo 7, inciso a, sección iii. A las empresas calificadas para obtener estos beneficios, se les conceden las patentes municipales respectivas para el desarrollo de sus actividades, en un plazo máximo de treinta días posteriores a la presentación de la solicitud.</p>
<p>Ley N° 6043 Sobre la Zona Marítimo Terrestre</p>	<p>Capítulo I “Disposiciones Generales” Artículo 3: “ ...compete a las municipalidades velar directamente por el cumplimiento de las normas de esta ley referentes al dominio, desarrollo, aprovechamiento y uso de la zona marítimo terrestre y en especial de las áreas turísticas de los litorales” El usufructo y administración de la zona marítimo terrestre, tanto de la zona pública como de la restringida, corresponden a la municipalidad de la jurisdicción respectiva. Capítulo II “Zona Marítimo Terrestre” Artículo 13. “Las autoridades de la jurisdicción correspondiente y las municipalidades respectivas, tan pronto tengan noticia de las infracciones a que se refieren los dos artículos anteriores, procederán...al desalojo de los infractores y a la destrucción o demolición de las construcciones , remodelaciones o instalaciones realizadas por aquellos , sin responsabilidad alguna para la autoridad o la municipalidad. Artículo 15. Los dueños de propiedades colindantes con la zona que levanten edificaciones e instalaciones, deben de obedecer las normas que señalen el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y el ICT, antes de ser aprobados por la respectiva municipalidad. Artículo 17: La municipalidad respectiva, el ICT y las autoridades y dependencias correspondientes, deberán dictar y hacer cumplir las medidas que estimaren necesarias, para conservar o evitar que se perjudiquen las condiciones originarias de la zona marítimo terrestre y sus recursos naturales. Capítulo IV “Funciones del ICT” Artículo 22:</p>

	<p>“En la zona pública no se permitirá ningún tipo de desarrollo, excepto las obras de infraestructura y construcción que en cada caso aprueben el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Instituto Costarricense de Turismo, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, y la respectiva municipalidad, atendiendo al uso público a que se destinen...”</p> <p>Artículo 23: “El Estado o las Municipalidades deberán construir vías, para garantizar el acceso a la vía pública.”</p> <p>Artículo 27: “La facultad de declarar zonas turísticas o no turísticas, en la zona marítimo terrestre corresponde al ICT, ya sea por propia iniciativa o a solicitud de las municipalidades.”</p> <p>Artículo 28: El Instituto puede financiar y administrar proyectos de desarrollo turístico integral en forma conjunta con las municipalidades.</p> <p>Artículo 30: El Instituto llevará el Registro Nacional de Concesiones de la zona marítimo terrestre, previo envío de las copias de las concesiones otorgadas que envíen las municipalidades.</p> <p>Capítulo V “Funciones de las municipalidades” Los capítulos del 34 al 38 tratan las competencias específicas de las municipalidades.</p> <p>Artículo 34: Las municipalidades deberán atender directamente al cuidado y conservación de la zona marítimo terrestre y de sus recursos naturales, en sus respectivas jurisdicciones.</p> <p>Artículo 35: Las municipalidades correspondientes mantendrán bajo su custodia y administración las áreas de la zona marítimo terrestre no reducida dominio privado mediante título legítimo.</p> <p>Artículo 36: Las municipalidades deberán coordinar las funciones que esta ley le recomienda con el Instituto Costarricense de Turismo.</p> <p>Artículo 37: Ninguna municipalidad podrá autorizar proyectos de desarrollo turístico que ocupen áreas de la zona declarada</p>
--	--

	<p>turística, sin previa aprobación del Instituto Costarricense de Turismo mediante acuerdo de su Junta Directiva o sin autorización legislativa cuando se trate de islas o islotes.</p> <p>Artículo 38: Las municipalidades no podrán otorgar concesiones en las zonas turísticas, sin que el Instituto Costarricense de Turismo y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo hayan aprobado o elaborado los planos de desarrollo de esas zonas.</p> <p>Las Municipalidades podrán solicitar a esos institutos la elaboración de tales planos.</p>
<p>Ley N°7744 de Concesión y Operación de Marinas Turísticas</p>	<p>Artículo 1. "Autorización". "La municipalidad del lugar será la autoridad competente para otorgar la concesión. En caso de petición expresa de la municipalidad respectiva a las instituciones estatales, estas deberán brindar el asesoramiento técnico.</p> <p>Artículo 11. "Determinación del plazo de concesión y sus prórrogas". La municipalidad podrá otorgar el respectivo contrato de concesión de la marina o el atracadero turístico, por un plazo máximo de veinte años prorrogable por períodos de cinco años cada uno.</p> <p>Artículo 12. "Titular de concesión". La municipalidad podrá otorgar concesiones para el desarrollo de marinas y atracaderos turísticos a persona físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras. Todo titular de una concesión otorgada al amparo de esta ley, estará sujeto a la legislación nacional y jurisdicción de los tribunales costarricenses.</p> <p>Artículo 17. "Cobro Municipal". La municipalidad cobrará al concesionario de la marina o el atracadero turístico, un canon anual por lo menos de un cuarto por ciento (0.25%) sobre el valor de las obras marítimas y las obras complementarias en tierra, construidas dentro del área en concesión que deberá cancelarse por trimestre adelantado.</p>
<p>Ley N°8724 de Fomento del Turismo Rural Comunitario</p>	<p>Artículo 11 "Municipios". Para apoyar las agrupaciones del TRC, las municipalidades</p>

	<p>podrán:</p> <p>a) Establecer mecanismos para que las comunidades organizadas participen en la planificación del desarrollo turístico local.</p> <p>b) Desarrollar en implementar políticas de fomento al sector, basadas en criterios de sostenibilidad relacionadas con el desarrollo turístico de su municipio y considerando las condiciones propias y necesarias para la implementación de proyectos de turismo rural comunitario.</p> <p>c) Crear una oficina de gestión local en turismo rural comunitario, con el fin de incentivar la coordinación de las actividades turísticas de la comunidad y la regulación competente; para ello, se procederá a la elaboración del reglamento municipal correspondiente.</p>
--	--

Fuente: Elaboración propia.

Como bien se puede apreciar, la estrecha relación que existe entre los gobiernos locales y el ICT está bien definida en la legislación que les otorga competencias a ambos. Es cierto que para el otorgamiento de algunos permisos especiales, el aval del ICT es de gran ayuda para que el empresario pueda lograr su cometido; pero no es indispensable: las patentes de licores, los permisos de funcionamiento y la emisión de patentes comerciales son algunos de los trámites que podrían gestionarse de forma expedita cuando se presenta la declaratoria y el contrato turístico.

El hecho de que la legislación no posibilite una mayor vinculación entre el ICT y las municipalidades, es un aspecto digno de considerar a la hora de replantear el modelo de desarrollo turístico que se desea para el país.

En tanto sigan existiendo estas pequeñas incongruencias, lograr la calidad y la competitividad en la prestación y creación de productos y servicios turísticos, será cada vez más difícil; pues la posibilidad de operar en una industria tan dinámica, sensible y cambiante, quedan sujetas al cumplimiento de trámites, en este caso

particular, la de los gobiernos locales, que no involucra, en la mayoría de los casos, ni el visto bueno ni la opinión del ICT.

Hay que destacar los esfuerzos que hace la Comisión Permanente Especial de Turismo de la Asamblea Legislativa, en pro de la aprobación de una Ley General de Turismo, instrumento jurídico que ya se tiene en varios países de Latinoamérica, como México, Perú, Colombia y Nicaragua, por citar algunos.

El 23 de septiembre del 2010, la Comisión dictaminó positivamente el expediente 17.163, *Ley General de Turismo*, que dentro de sus argumentaciones expresa como

“varias leyes relacionadas con el turismo...no contienen una normativa que regule íntegramente esta actividad socioeconómica, sino que tales leyes han gravitado en torno de la organización administrativa que rige los lineamientos de su desarrollo, particularmente el Instituto Costarricense de Turismo.” (CONARE, 2011).

Dos párrafos después, se menciona otro razonamiento de absoluta valía y pertinencia:

“El panorama normativo que se menciona se nos ofrece deficitario, en detrimento directo de lo que exige a estas alturas el desarrollo turístico costarricense: el poder contar con una definición en vía legislativa sobre una política moderna de Estado, sobre lo que se puede considerar el desarrollo del turismo en nuestro país en este siglo XXI.” (CONARE, 2011)

El expediente aún debe ser ratificado por el Plenario Legislativo, pero sin duda alguna representa un esfuerzo importante por fortalecer el marco legal del turismo en Costa Rica.

4.3 Áreas estratégicas del Plan

El buen suceso del PMDTS depende del trabajo articulado de un grupo interdisciplinario. La definición de los actores en este proceso es determinante

para poder llevar a cabo los programas que se proponen para cada área estratégica.

De una lista inicial que reunía a diferentes empresas, oficinas gubernamentales, instituciones privadas y grupos organizados, se definieron diez organizaciones que contarían tanto con la capacidad como los recursos, para sacar este proceso adelante. Valga aclarar que los recursos no son únicamente económicos, sino que puede ser también recurso humano, de transporte, de uso de instalaciones, material para impresión, etc.

A continuación se detalla cada una de ellas y su respectivo campo de acción. Para efectos de citarlas más adelante, también se colocan las siglas que les corresponderán para efectos de este estudio.

Cuadro 11: Principales actores involucrados en el desarrollo del PMDTS

Siglas	Organización	Campo de acción.
BE	Banca Estatal (Bancos del Estado costarricense)	Servicios bancarios.
CCSC	Cámara de Comercio, Industria y Turismo de la Zona Norte de Costa Rica.	Representación empresarios de comercio, industria y turismo.
CATUZON	Cámara de Turismo de la Zona Norte	Representación empresarios de turismo.
CTEC	Centro de Transferencia Tecnológica y Educación Continua del ITCR	Programa de extensión del ITCR.
CPLSCA	Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos (Coopesca)	Servicios de electricidad, tv e internet.
ICT	Instituto Costarricense de Turismo (Oficina Regional Llanuras del Norte)	Promoción, declaratorias y certificaciones turísticas.
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social	Atención de la población en nivel de pobreza.
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje	Formación técnica y capacitación.
MSC	Municipalidad de San Carlos	Gobierno local.
UTN	Universidad Técnica Nacional	Docencia, investigación y extensión.
ZEE	Zona Económica Especial	Desarrollo de sectores productivos.

Fuente: Elaboración propia

En cumplimiento con los tres pilares de la sostenibilidad, el Plan Municipal debería de contemplar doce áreas estratégicas, distribuidas en los entornos Sociocultural, Medioambiental y Económico.

Cada una de estas áreas estratégicas se definió usando los siguientes criterios:

- Las opiniones de los actores públicos y privados de la zona, mediante talleres participativos distritales, consultas formales y audiencias públicas, contenidas en el Plan de Desarrollo Municipal 2008-2012.
- El modelo de planificación sugerido en el Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sostenible 2009-2012 “Centroamérica tan pequeña...tan grande...”

A continuación se presentan los entornos y sus respectivas áreas estratégicas, y el objetivo que se persigue.

Cuadro 12: Entornos, áreas estratégicas y objetivos para el PMDTS.

Entorno	Área estratégica	Objetivo
Sociocultural	Conservación y divulgación del Patrimonio Cultural.	Contribuir al desarrollo social sostenible mediante acciones concretas que faciliten la participación de grupos comunales organizados.
	Desarrollo de turismo rural comunitario.	
	Generación de fuentes de empleo.	
	Seguridad ciudadana.	
Medioambiental	Disposición de desechos sólidos.	Concientizar a la comunidad acerca de la importancia de la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales.
	Creación de centros de acopio.	
	Protección del recurso hídrico.	
	Conservación ecológica.	
Económico	Certificaciones en Sostenibilidad.	Fortalecer el desarrollo y la competitividad de las pymes turísticas para impulsar su participación activa dentro de la oferta turística.
	Pymes turísticas y de servicios.	
	Acceso al financiamiento.	
	Servicios de capacitación y asistencia técnica especializada.	

Fuente: Elaboración propia.

Para una mejor interpretación de los programas que se vinculan a cada área, sus objetivos, los actores involucrados y las condiciones que podrían favorecer o entorpecer su ejecución, se muestran como figuras individuales el detalle de los programas, actores y condicionantes que podrían tener cada una de las áreas estratégicas definidas.

En todas ellas aparece como primer actor la Municipalidad de San Carlos, por razones obvias que se han venido exponiendo a lo largo de este documento. Es importante aclarar que los demás actores no se mencionan en orden de importancia, pues en este momento no se puede asegurar con certeza que tanto le corresponde a cada uno involucrarse en los programas de cada área estratégica.

Dado que el nivel de colaboración de cada involucrado puede variar, de acuerdo al recurso que aporte, su participación en los programas está en función de la experiencia y el interés por apoyar la propuesta y apostar por una estrategia que favorezca el desarrollo turístico en el cantón.

Cuadro 13: Programas, actores y condicionantes por área estratégica y entorno.

Entorno Sociocultural		Área estratégica 1: Conservación y divulgación del Patrimonio Cultural	
Objetivo del área	Programa	Actores	Condicionantes para la Ejecución
Contribuir al desarrollo social sostenible mediante acciones concretas que faciliten la participación de grupos comunales organizados.	1.1 Desarrollo de políticas para la conservación y divulgación del patrimonio cultural. 1.2 Inventario y valoración del patrimonio cultural. 1.3 Diseño de productos turísticos culturales.	<ul style="list-style-type: none"> •MSC •ICT •UTN •INA •CTEC 	≈ Fuerte identidad del sancarleño hacia sus costumbres y raíces. ≈ Disponibilidad de recursos humanos y económicos. ≈ Participación activa de los actores involucrados. ≈ Apoyo técnico y capacitación especializada. ≈ Voluntad de los miembros de las comunidades para desarrollar turismo cultural.
Entorno Sociocultural		Área estratégica 2: Desarrollo de turismo rural comunitario	
Objetivo del área	Programa	Actores	Condicionantes para la Ejecución
Contribuir al desarrollo social sostenible mediante acciones concretas que faciliten la participación de grupos comunales organizados.	2.1 Desarrollo de políticas para el fomento del turismo rural comunitario. 2.2 Creación de la Oficina de Turismo dentro de la Municipalidad 2.3 Incorporación a la iniciativa de Municipios Turísticos del ICT	<ul style="list-style-type: none"> •MSC •ICT •INA •CTEC •IMAS 	≈ Divulgación y socialización de los conceptos de turismo rural comunitario. ≈ Participación de los grupos organizados comunales. ≈ Cumplimiento de la Ley de Fomento al TRC. ≈ Voluntad de los miembros de las comunidades para desarrollar turismo rural.
Entorno Sociocultural		Área estratégica 3: Generación de fuentes de empleo	
Objetivo del área	Programa	Actores	Condicionantes para la Ejecución
Contribuir al desarrollo social sostenible mediante acciones concretas que faciliten la participación de grupos comunales organizados.	3.1 Creación de la Bolsa de Empleo. 3.2 Programa de Inserción para grupos vulnerables (mujeres, discapacitados, adultos mayores).	<ul style="list-style-type: none"> •MSC •ZEE •BE •CCSC •IMAS •CPLSCA 	≈ Plataforma tecnológica para la Bolsa de Empleo ≈ Compromiso institucional y empresarial. ≈ Programas de asistencia para el fomento y desarrollo de mipymes turísticas.

Entorno Sociocultural		Área estratégica 4: Seguridad	
Objetivo del área	Programa	Actores	Condicionantes para la Ejecución
Contribuir al desarrollo social sostenible mediante acciones concretas que faciliten la participación de grupos comunales organizados.	4.1 Programas de Seguridad Comunitaria. 4.2 Creación de la Policía Turística. 4.3 Red de Seguridad de Empresarios Turísticos.	<ul style="list-style-type: none"> •MSC •IMAS •INA •BE 	<ul style="list-style-type: none"> ≈ Recurso humano y económico para la creación de plazas. ≈ Participación y organización de los grupos comunales. ≈ Formación especializada en el campo.
Entorno Medioambiental		Área estratégica 5: Disposición de desechos sólidos	
Objetivo del área	Programa	Actores	Condicionantes para la Ejecución
Concientizar a la comunidad acerca de la importancia de la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales.	5.1. Plan de recolección nocturna de desechos para los centros turísticos. 5.2 Plan de Gestión Integral de desechos.	<ul style="list-style-type: none"> •MSC •ZEE •UTN •INA •CLSCA 	<ul style="list-style-type: none"> ≈ Participación y organización de los grupos comunales. ≈ Compromiso institucional y empresarial. ≈ Equipamiento y recurso humano. ≈ Terreno apto para un relleno sanitario.
Entorno Medioambiental		Área estratégica 6: Creación de centros de acopio	
Objetivo del área	Programa	Actores	Condicionantes para la Ejecución
Concientizar a la comunidad acerca de la importancia de la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales.	6.1. Impulso para la creación de un centro de acopio en cada distrito. 6.2 Plan para que los centros educativos administren los centros de acopio.	<ul style="list-style-type: none"> •MSC •CCSC •BE •INA •IMAS •CPLSCA 	<ul style="list-style-type: none"> ≈ Compromiso de las jefaturas de los centros administrativos ≈ Participación de los grupos locales organizados. ≈ Facilidades de crédito para la construcción de los centros.
Entorno Medioambiental		Área estratégica 7: Protección del recurso hídrico	
Objetivo del área	Programa	Actores	Condicionantes para la Ejecución
Concientizar a la comunidad acerca de la importancia de la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales.	7.1. Desarrollo de campañas para el ahorro de agua. 7.2 Funcionamiento del Centro de Visitantes del Parque Nacional Juan Castro Blanco (Parque del Agua) 7.3 Fortalecimiento de la estructura	<ul style="list-style-type: none"> •MSC •ICT •IMAS •CPLSCA •CCSS •INA 	<ul style="list-style-type: none"> ≈ Recurso humano y económico. ≈ Divulgación y socialización de la campaña de ahorro de agua. ≈ Participación activa de las Asociaciones Administradoras de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunales

	operativa de las Asociaciones Administradoras de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunes (ASADAS)		(ASADAS). ≈ Uso racional del recurso por parte de todos los beneficiados.
--	--	--	--

Entorno Medioambiental		Área estratégica 8: Conservación ecológica	
Objetivo del área	Programa	Actores	Condicionantes para la Ejecución
Concientizar a la comunidad acerca de la importancia de la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales.	8.1 Funcionamiento del Centro de Visitantes del Parque Nacional Juan Castro Blanco. 8.2 Desarrollo de una Red Ecologista Distrital. 8.3 Diseño de productos y actividades turísticas ecológicas. 8.4 Identificación de sitios con alta biodiversidad.	<ul style="list-style-type: none"> •MSC •ICT •ZEE •BE •INA •CPLSCA 	≈ Recurso humano y económico. ≈ Participación de los grupos locales organizados. ≈ Formación técnica especializada. ≈ Apoyo de instituciones públicas responsables de la protección y conservación de la biodiversidad (MINAET, SINAC)

Entorno Medioambiental		Área estratégica 9: Certificaciones en sostenibilidad	
Objetivo del área	Programa	Actores	Condicionantes para la Ejecución
Concientizar a la comunidad acerca de la importancia de la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales.	9.1 Certificación de Sostenibilidad Turística (CST) en empresas de hospedaje, tour operadoras y parques temáticos. 9.2 Formación de Evaluadores del CST.	<ul style="list-style-type: none"> •MSC •ICT •INA •CTEC 	≈ Recurso humano y económico. ≈ Compromiso de los empresarios turísticos. ≈ Participación de los actores involucrados. ≈ Apoyo de ONG's relacionadas (Rainforest Alliance, The Nature Conservancy).

Entorno Medioambiental		Área estratégica 10: Pymes turísticas y de servicios	
Objetivo del área	Programa	Actores	Condicionantes para la Ejecución
Fortalecer el desarrollo y la competitividad de las pymes turísticas para impulsar su participación activa dentro de la oferta turística.	10.1 Desarrollo de emprendimientos turísticos rurales y de servicios. 10.2 Gestación de encadenamientos productivos. 10.3 Alianzas estratégicas con grupos de cantones vecinos.	<ul style="list-style-type: none"> •MSC •ICT •ZEE •CCSC •IMAS •INA 	≈ Participación de los grupos locales organizados. ≈ Participación de los actores involucrados. ≈ Compromiso institucional y empresarial. ≈ Programas de capacitación, formación y emprendedurismo.

Entorno Medioambiental		Área estratégica 11: Acceso al financiamiento	
Objetivo del área	Programa	Actores	Condicionantes para la Ejecución
Fortalecer el desarrollo y la competitividad de las pymes turísticas para impulsar su participación activa dentro de la oferta turística.	11.1 Banca de desarrollo para las mipymes rurales. 11.2 Créditos verdes para iniciativas de turismo sostenible.	<ul style="list-style-type: none"> •MSC •ZEE •BE •CCSC 	<ul style="list-style-type: none"> ≈ Disponibilidad de fondos y recursos financieros en el sistema bancario nacional. ≈ Compromiso institucional y empresarial. ≈ Posibilidad de ayudas de organismos internacionales.

Entorno Medioambiental		Área estratégica 12: Servicios de capacitación y asistencia técnica especializada	
Objetivo del área	Programa	Actores	Condicionantes para la Ejecución
Fortalecer el desarrollo y la competitividad de las pymes turísticas para impulsar su participación activa dentro de la oferta turística.	12.1 Programa de Capacitación Satelital para las mipymes turísticas y de servicios. 13.1 Programa Red de Apoyo Interinstitucional.	<ul style="list-style-type: none"> •MSC •ICT •INA •IMAS •BE 	<ul style="list-style-type: none"> ≈ Disponibilidad de fondos y recursos financieros. ≈ Compromiso institucional y empresarial. ≈ Participación de los grupos locales organizados.

Fuente: Elaboración propia.

Es importante contar con el financiamiento para la puesta en práctica de cada una de las etapas del PMDTS. Cada una de las áreas estratégicas debe tener una estimación aproximada de su costo de planeación, ejecución, dirección y control. En la siguiente figura se presentan los costos aproximados de cada área, por entorno y programa.

Cuadro 14: Costos aproximados por área, entornos y programas.

Entorno	Área estratégica	Programa	Costo aproximado
Sociocultural	Conservación y divulgación del Patrimonio Cultural.	1.1 Desarrollo de políticas para la conservación y divulgación del patrimonio cultural.	\$1,500.00
		1.2 Inventario y valoración del patrimonio cultural.	\$1,500.00
		1.3 Diseño de productos turísticos culturales.	\$1,500.00
	Desarrollo de turismo rural comunitario.	2.1 Desarrollo de políticas para el fomento del turismo rural comunitario.	\$3,000.00
		2.2 Creación de la Oficina de Turismo dentro de la Municipalidad	\$6,000.00
		2.3 Incorporación a la iniciativa de Municipios Turísticos del ICT.	\$3,000.00
	Generación de fuentes de empleo.	3.1 Creación de la Bolsa de Empleo.	\$1,000.00
		3.2 Programa de Inserción para grupos vulnerables (mujeres, discapacitados, adultos mayores).	\$1,000.00
	Seguridad ciudadana.	4.1 Programas de Seguridad Comunitaria.	\$7,000.00
		4.2 Creación de la Policía Turística.	\$15,000.00
4.3 Red de Seguridad de Empresarios Turísticos.		\$3,000.00	
Medioambiental	Disposición de desechos sólidos.	5.1. Plan de recolección nocturna de desechos para los centros turísticos.	\$5,000.00
		5.2 Plan de Gestión Integral de desechos.	\$5,000.00

	Creación de centros de acopio.	6.1. Impulso para la creación de un centro de acopio en cada distrito.	\$35,000.00
		6.2 Plan para que los centros educativos administren los centros de acopio.	\$5,000.00
	Protección del recurso hídrico.	7.1. Desarrollo de campañas para el ahorro de agua.	\$5,000.00
		7.2 Funcionamiento del Centro de Visitantes del Parque Nacional Juan Castro Blanco (Parque del Agua)	\$10,000.00
		7.3 Fortalecimiento de la estructura operativa de las Asociaciones Administradoras de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunes (ASADAS)	\$15,000.00
	Conservación ecológica.	8.1 Funcionamiento del Centro de Visitantes del Parque Nacional Juan Castro Blanco.	<u>Ver 7.2</u>
		8.2 Desarrollo de una Red Ecologista Distrital.	\$2,500.00
		8.3 Diseño de productos y actividades turísticas ecológicas.	\$2,500.00
		8.4 Identificación de sitios con alta biodiversidad.	\$5,000.00
	Certificaciones en Sostenibilidad.	9.1 Certificación de Sostenibilidad Turística (CST) en empresas de hospedaje, tour operadoras y parques temáticos.	\$2,500.00
9.2 Formación de Evaluadores del CST.		\$2,500.00	
Económico	Pymes turísticas y de servicios.	10.1 Desarrollo de emprendimientos turísticos rurales y de servicios.	\$5,000.00
		10.2 Gestación de encadenamientos productivos.	\$4,500.00
		10.3 Alianzas estratégicas	\$4,500.00

		con grupos de cantones vecinos.	
	Acceso al financiamiento.	11.1 Banca de desarrollo para las mipymes rurales. 11.2 Créditos verdes para iniciativas de turismo sostenible.	En este caso, la disponibilidad de fondos depende de la política de créditos de la Banca Estatal.
	Servicios de capacitación y asistencia especializada.	12.1 Programa de Capacitación Satelital para las mipymes turísticas y de servicios.	\$10,000.00
		13.1 Programa Red de Apoyo Interinstitucional.	\$4,000.00
Total			\$166,500.00

Fuente: Elaboración propia.

El presupuesto que se ha establecido para la ejecución del plan únicamente toma en cuenta el aporte que la Municipalidad de San Carlos debe de realizar. Para calcular este monto se utilizó el monto total del Presupuesto Extraordinario 01-2011 del Plan de Inversiones en Compras, que ascendió a ¢2.409.538.798,68 (aproximadamente \$4.706.130, utilizando un tipo de cambio de ¢ 512,00 por cada \$1,00) y partiendo del supuesto de que se podría utilizar un monto equivalente al 3,5% para el desarrollo del PMDTS. El monto resultante se dividió de acuerdo a la cantidad de programas por área, estimando cuáles actividades demandarían una asignación de recursos mayor o menor.

Una de las intenciones de involucrar a los demás actores es conseguir que cada uno de ellos pueda asignar dentro de sus programas de inversión para los próximos tres años, recursos que puedan ayudar en algunas áreas o aspectos específicos del Plan Estratégico.

Se valora también la posibilidad de captar dineros provenientes de programas de cooperación, agencias internacionales para el desarrollo y ONG's que estén comprometidas con las agendas del desarrollo sostenible.

Además, se prevé que el Gobierno de la República y algunas otras dependencias estatales también puedan efectuar donaciones en especie (recurso humano, espacios físicos para talleres y reuniones, transporte para giras, basureros para reciclaje, impresión de propaganda, etc.)

4.4 Planteamiento de la propuesta.

Una vez definidas las áreas estratégicas del PMDTS, estas deben ser conocidas, analizadas y validadas, en ese orden, por las organizaciones seleccionadas en el tercer objetivo (de ahora en adelante, *stakeholders*) y por los grupos organizados que se han identificado en el Plan de Desarrollo Cantonal San Carlos 2008-2012, como lo son las Asociaciones de Desarrollo Comunal, Juntas de Salud, Cooperativas, Centros Agrícolas Cantonales; además de los Comités y las Cámaras. A continuación el detalles de cómo deben organizarse cada una de las tres etapas sugeridas.

Fase de Divulgación:

La Municipalidad de San Carlos socializará el documento titulado "*Propuesta para la definición y operativización de las áreas estratégicas de un Plan Municipal de Desarrollo Turístico Sostenible*" por los medios que considere apropiados (correo electrónico, medios de comunicación masivos locales y regionales, audiencia pública, redes sociales, reuniones con los *stakeholders*, etc.) Se recomienda utilizar todos los canales de comunicación posibles para garantizar una mayor cobertura, de manera que esta acción tome como máximo dos semanas.

A partir del último comunicado, se establece un período de tiempo máximo de un mes para que los *stakeholders* y demás concedores del documento manifiesten

su interés en participar en la siguiente fase de análisis, según el área estratégica de su interés.

Fase de Análisis:

En esta etapa se crean espacios para la discusión de cada una de las áreas estratégicas, que promuevan y faciliten un pensamiento más profundo y crítico.

Para cada área se crea un Comité Asesor, formado por:

- Un representante de la Municipalidad de San Carlos
- Un representante de la población civil
- Un representante del sector productivo
- Un especialista en el área

Durante dos meses, se programarán reuniones una vez a la semana para discutir temas que, de previo, se hacen de conocimiento del Comité Asesor. De esta manera, cada sesión se maneja con una agenda que se hace circular a los interesados con al menos tres días de anticipación.

Una vez finalizadas las reuniones, cada Comité Asesor presenta un documento final. Este debe recoger las observaciones de fondo que se hicieron sobre el documento original, de modo que la nueva versión sea aprobada por los miembros del Comité.

El documento final debe tener una estructura mínima que contemple:

- El objetivo general y los objetivos específicos del área.
- La propuesta de programas.
- Metas y acciones
- Lista de *stakeholders*
- Supuestos y limitaciones
- Conclusiones y recomendaciones.

El documento original y las nuevas versiones deben de entregarse al Concejo Municipal de San Carlos; además, en el caso de las últimas, se procede a divulgarlas bajo el mismo procedimiento definido en la primera fase, con la

salvedad que esta vez se trata de un documento final, que no admite modificaciones y es definitivo.

Fase de Validación:

Una vez lista la nueva versión de la *“Propuesta para la definición y operativización de las áreas estratégicas de un Plan Municipal de Desarrollo Turístico Sostenible”*, se procede a la fase de validación de cada una de las áreas estratégicas que lo componen. A diferencia del proceso anterior, la validación se hace con un panel de expertos en cada uno de los programas que tenga el área. Este panel estará dirigido por un representante de los centros de enseñanza superior presentes en el cantón (las públicas y privadas por igual).

Esta fase probablemente sea la que más tiempo demande; pues no se debe olvidar que hay tres entornos (Sociocultural, Medioambiental y Económico), que agrupan en su propuesta original doce áreas estratégicas, para un total de 31 programas. Sin embargo, una vez finalizada la fase de análisis, y con cada una de las áreas actualizadas, la realidad puede variar; en una combinación de posibles escenarios, se podrían presentar situaciones como las siguientes:

- Igual cantidad de áreas, con más programas.
- Igual cantidad de áreas, con menos programas.
- Mayor cantidad de áreas, con más programas.
- Mayor cantidad de áreas, con menos programas.
- Menor cantidad de áreas, con menos programas.
- Menor cantidad de áreas, con más programas.

El tema del financiamiento puede ser determinante para inferir cuál de estas opciones tiene más probabilidad de darse. Por ejemplo: En el caso de mayor cantidad de áreas, independientemente de si los programas aumentan, disminuyen o se mantienen igual, se necesitaría más recurso humano y económico para poder atenderlas; pensar en la posibilidad de que las áreas y los programas aumenten, y se puedan trabajar con el mismo dinero asignado en la

propuesta original, es señal inequívoca de que algunos programas quedarán inconclusos, y otros tal vez ni siquiera lleguen a ejecutarse.

Partiendo de lo anterior, los mejores escenarios serían:

- Igual cantidad de áreas, con igual cantidad de programas: De esta manera se mantiene el presupuesto original.
- Igual cantidad de áreas, con menor cantidad de programas: Así, el mismo presupuesto se podría utilizar para reforzar los programas que se mantengan.
- Menor cantidad de áreas, con más programas: Si se eliminan áreas, algunos de los programas que estaban ligado a ellas podrían pasar a formar parte de las áreas que se mantengan.

Una vez resuelto el punto anterior, se debe contestar a ciertas preguntas para dirigir la fase de validación.

¿Cómo validar?

- Entregando copias impresas y digitales del documento final a los expertos (pueden ser personas físicas, empresas, instituciones y/o dependencias de gobierno, academia, etc)
- Salvo casos excepcionales, un experto no evaluará más de dos áreas, garantizando así una justa distribución del trabajo de validación.
- Estableciendo un período de tiempo máximo de dos meses para recibir el documento de vuelta con las observaciones y recomendaciones.
- Incorporando los cambios que se consideren pertinentes y repitiendo el proceso de entrega de la nueva versión. Esta vez, el período de tiempo que se otorga para la revisión es de tres semanas.
- Solicitando una carta de validación de parte del experto.

¿Con quién validar?

- Con expertos en cada una de las áreas contenidas dentro del Plan. Estos expertos pueden, a su vez, recurrir a especialistas para el análisis de algunos programas que sean más específicos u orientados hacia un campo de acción bien delimitado. La lista de expertos será elaborada por el Comité Asesor y debe de estar compuesta por al menos tres expertos por área, previendo que alguno no pueda ejecutar la labor, o no desee colaborar.
- Con las autoridades turísticas competentes. En este caso particular, el ICT cuenta con un Departamento de Planificación que es el encargado de la elaboración del Plan de Desarrollo Turístico Nacional y de los Planes Generales de Uso de la Tierra y Desarrollo Turístico. Por otro lado, en la Asamblea Legislativa existe la Comisión Permanente Especial de Turismo, que tiene dentro de sus funciones la identificación, estudio e investigación de "...todo lo relacionado con la actividad turística, los obstáculos que la afecten, así como los estímulos necesarios que requiera este sector" (Asamblea Legislativa, 2008)
- Además, se puede recurrir a otras instancias públicas y de la sociedad civil, que sin ser expertos en el tema (esto queda sujeto a la conveniencia de cada Comité Asesor), gozan de una imagen muy favorable dentro de la ciudadanía:
 - Defensoría de los Habitantes
 - Iglesia Católica
 - Junta de Protección Social
 - Defensoría del Consumidor.

La Figura 9 representa los procesos que componen cada una de las fases propuestas.



Figura 9: Fases de la propuestas y sus procesos
Fuente: Elaboración propia.

Estructura Organizativa

En la sección anterior se mencionó, sin entrar en detalle, la mayoría de los componentes de la estructura organizativa que se contempla en esta propuesta.

Como se podrá apreciar, la estructura es bastante simple. En el nivel superior se encuentra el Concejo Municipal de San Carlos, quién se encargará de velar por los intereses de la comunidad y a la vez controlará las acciones que se originen desde la Alcaldía, procurando en todo momento el bienestar de los habitantes del cantón y la correcta utilización de los fondos públicos.

Luego sigue la Municipalidad de San Carlos, representada por la Alcaldía y que además cuenta con la presencia de un representante en cada uno de los Comités Asesores.

Los Comités, como ya se indicó también, tienen la responsabilidad de nombrar a un Panel de Expertos, quienes son en última instancia, los que se encargan de la validación final del documento.

Es importante recalcar que ninguna de estas personas recibirán salario, dietas o similares, producto de su participación en estos distintos grupos. La pertenencia es totalmente voluntaria, y cada persona asume los costes que se deriven de su participación en cualquier de estos grupos.

En la Figura 10, se representa en forma de organigrama, la estructura organizativa que se considera más apropiada para liderar las fases de divulgación, análisis y validación.

Figura 10: Estructura organizativa para llevar a cabo la propuesta.
Fuente: Elaboración propia.

Como se puede ver, la estructura es muy sencilla y no tiene ninguna complejidad. Se podría argumentar que hay una gran cantidad de Comités Asesores (en total doce, uno por cada área estratégica.) y lo mismo aplica para los Paneles de Expertos. Sin embargo, esto podría variar de acuerdo a lo que suceda en la fase de validación.

Además, la propuesta de la estructura organizativa tiene un sustento teórico simple:

- En los organigramas verticales, las unidades que tienen mayor autoridad se sitúan en posiciones más elevadas y debajo de ellas se colocan las que están subordinadas. (Pérez & Oteo, 2006)
- Son las más usadas, y por lo mismo, fácilmente comprendidas. (Mercado, 2002)

Una estructura como la que se propone no recarga las labores en un solo equipo de trabajo. El sector público costarricense no se caracteriza por ser un gran ejecutor, y es común observar notas periodísticas acerca de cómo las municipalidades desaprovechan la oportunidad de acceder a fondos públicos para obras de infraestructura y reparación de vías y caminos, por ejemplo, por no presentar planes de inversión sustentados y justificados apropiadamente.

En este caso, se busca también un compromiso serio de parte de los *stakeholders*. De ninguna manera este proyecto podría llevarse a cabo sin su aporte y el de los demás grupos involucrados en el proceso, los cuales deben demostrar un compromiso y el convencimiento necesarios para colaborar en la elaboración del PMDTS.

Comenzando por la fase de divulgación, en la cual se espera que los stakeholders manifiesten su interés por participar del proceso, pasando por la conformación de los Comités Asesores, en los cuales tres de sus miembros son externos al gobierno local; y culminando con la etapa de validación, en la cual intervienen nuevamente cuatro personas ajenas a la municipalidad, se nota como la puesta en

marcha de este proyecto efectivamente demanda de un esfuerzo conjunto de gran magnitud.

En casos como este, la elaboración de un cronograma de trabajo es un instrumento indispensable para la planeación de las distintas labores y actividades que involucra el proyecto.

El cronograma de trabajo es un documento que contiene una tabla, gráfica o diagrama del plan de trabajo, en el cual se detallan las tareas que se necesitan llevar a cabo, asignando a cada una de ellas el tiempo real que, de acuerdo a las circunstancias, se necesita para cumplirlas (Gaos & Amalia, 2002). El cronograma viene a ser una agenda de trabajo, que permite dar seguimiento a las actividades planteadas en cada etapa de acuerdo a los plazos que se les asignaron.

En la Figura 11 se plantea el cronograma de trabajo para las fases de Divulgación, Análisis y Validación.

FASES	CRONOGRAMA FASES DE DIVULGACIÓN – ANÁLISIS - VALIDACIÓN											
	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Mes 6	Mes 7	Mes 8	Mes 9	Mes 10	Mes 11	Mes 12
Divulgación												
Socialización del documento original (primera versión)	■	■										
Lista de interesados		■										
Análisis												
Formación de los Comités Asesores			■									
Discusión de temas				■	■							
Elaboración del documento final para validar (segunda versión)						■						
Divulgación del nuevo documento final (segunda versión)							■					
Incorporación de recomendaciones y sugerencias del Panel de Expertos. Se crea la tercera versión del documento final.										■		
Validación												
Elección del Panel de Expertos								■				
Panel de Expertos revisa documento final (segunda versión)								■	■			
Panel de Expertos sugiere cambios y recomendaciones									■			
Panel de Expertos revisa documento final (tercera versión)											■	■
Panel de Expertos entrega Cartas de Validación												■

Figura 11: Cronograma de trabajo.

Fuente: Elaboración propia.

Cómo se puede apreciar, el proceso de validación de las áreas estratégicas tomaría un año para ejecutarse. Esto hace suponer que la elaboración del plan no se puede plantear en un tiempo menor a los dos años, quizá tres, aunque también hay que considerar que un documento de esa naturaleza está compuesto por una gran cantidad de elementos que se pueden ir desarrollando de forma paralela. Además, no se debe olvidar que este escenario es uno de los tantos posibles, por lo que el tiempo de ejecución de muchas de las actividades que aquí se plantean, pueden acortarse en la medida que disminuya la cantidad de información, por ejemplo, que cada uno de los Comités Asesores y Paneles de Expertos deba de analizar.

5. Conclusiones

- ✓ La cantidad, variedad y calidad de los atractivos turísticos del cantón de San Carlos lo colocan en una posición óptima para que la municipalidad planifique un desarrollo turístico sostenible.
- ✓ El distrito de La Fortuna es el principal centro turístico de la Unidad de Planeamiento Llanuras del Norte, y a la vez uno de los más visitados por los turistas internacionales y extranjeros, que no se ubica en la zona costera. Un alto porcentaje de las empresas y actividades turísticas disponibles en la región se ubican allí.
- ✓ La presencia de la Oficina Regional Llanuras del Norte del ICT facilita los trámites para la obtención de la Declaratoria Turística y el Certificado de Sostenibilidad Turística. Sin embargo, el hecho de que ambos estén lejos de ser requisitos mínimos para el funcionamiento de las empresas de hospedaje, sigue provocando que buena parte de estos negocios no asuman un compromiso real por la calidad ni la sostenibilidad.
- ✓ Son más los establecimientos de hospedaje que cuentan con la Declaratoria Turística que los que han obtenido el CST. Esto puede tener una explicación lógica si se toma en cuenta que el primero tiene más años de estar disponible que el segundo.
- ✓ El marco legal que regula la actividad turística es extenso e involucra a varias dependencias de gobierno además del ICT, lo cual provoca que se tenga que recurrir a distintas leyes y sus respectivos reglamentos para consultar y resolver aspectos relacionados con la actividad.
- ✓ La carencia de una Ley General de Turismo provoca que el proceso de planificación del espacio territorial para el uso turístico, sea lento y confuso, pues no hay una normativa clara y única que regule este proceso en el sector. Este instrumento es necesario y fundamental para una correcta administración y gestión de la actividad turística en Costa Rica.

- ✓ Al ser el ICT una institución autónoma, cuyo principal propósito al momento de su creación fue encargarse de la promoción del país a nivel internacional, y no un ministerio, esto le impide tomar una participación más activa y vinculante dentro de los procesos de planificación. Sin embargo, los planes nacionales y regionales que se han venido elaborando denotan un esfuerzo amplio y una preocupación real por el desarrollo sostenible de la actividad.
- ✓ Las áreas estratégicas que se definieron buscan ante todo dar respuesta y solución a problemas e interrogantes que tienen algún tipo de relación con el turismo. La mayoría de programas, sin embargo, buscan resolver necesidades que son comunes y aquejan al resto de la población civil.
- ✓ El compromiso de los *stakeholders* es fundamental para la elaboración del plan. Los recursos que ellos puedan aportar (económicos, de espacio físico, humanos, materiales, de desplazamiento, etc.) complementan el aporte municipal y sin ellos, se dificultaría su realización.
- ✓ La cantidad de áreas estratégicas puede variar, y el financiamiento es el factor clave que podría decidir cuántas de ellas se mantienen, se eliminan; o en todo caso, se combinan.
- ✓ La propuesta para la validación de las áreas estratégicas está planteada para llevarse a cabo en un año. La posibilidad de que este tiempo se acorte o se extienda se relaciona directamente con la cantidad de áreas que se definan, sus programas, y la labor que realicen los comités asesores y los paneles de expertos.
- ✓ La estructura organizativa es simple, y si bien es cierto requiere de la participación de gran cantidad de personas que estén dispuestas a aportar su tiempo y su conocimiento, la presencia institucional pública y privada es muy fuerte en la zona, lo que garantiza un recurso humano profesional y comprometido con el desarrollo del cantón.

6. Recomendaciones

- ✓ Se necesita actualizar el inventario de atractivos turísticos, planta turística e infraestructura del cantón de San Carlos. El ICT puede apoyarse en las instituciones académicas que ofrecen carreras de turismo y emplear a los estudiantes como asistentes de campo.
- ✓ Los resultados de esa actualización deben publicarse cada año, para así facilitar la toma de decisiones y analizar la evolución y el impacto del turismo en el cantón. El ICT debe garantizar el acceso a esta información de manera fácil y oportuna, para todos aquellos sectores relacionados con la actividad turística.
- ✓ Los procesos para la obtención de la Declaratoria Turística y el CST deben de ser impulsados con fuerza dentro de todas aquellas empresas con posibilidades de obtenerlos. El ICT está en la obligación de facilitar ambos procesos y de trabajar fuertemente para que sean conocidos y entendidos por las empresas turísticas.
- ✓ Se hace necesaria la promulgación de una Ley General de Turismo, que agrupe en un solo documento los elementos más relevantes para la regulación y la planificación de la actividad turística en Costa Rica. En conjunto, el ICT y la Asamblea Legislativa deben de sacar adelante el expediente 17.163, que actualmente está en discusión.
- ✓ Las municipalidades que tengan en su territorio potencial para desarrollar turismo, deben de participar activamente en el fomento de este tipo de actividad. Siempre bajo la sombrilla de la sostenibilidad, se debe procurar ante todo la conservación y protección de los recursos naturales y culturales, el respeto por la cultura local y la asistencia técnica necesaria para colaborar con la rentabilidad de las empresas turísticas.
- ✓ Los gobiernos locales deben de tomar decisiones de planificación del espacio turístico a partir de dos instrumentos básicos: el plan regulador y el plan municipal de desarrollo turístico. Prescindir de ambos y creer que el

turismo es una responsabilidad de la empresa privada, evade una gran responsabilidad de la municipalidad como promotor del desarrollo local.

- ✓ El proceso de validación de las áreas estratégicas depende de la voluntad que el gobierno local muestre para sacar adelante la elaboración del plan. Es deber de la municipalidad realizar una fuerte campaña de divulgación y propiciar el espacio y las condiciones necesarias para que los *stakeholders* colaboren con la iniciativa.
- ✓ Los *stakeholders* deben de mostrar un compromiso serio y aportar recursos de todo tipo, para apoyar la elaboración del plan. Se debe de adoptar la idea común de que el resultado final de este proyecto busca el desarrollo turístico sostenible del cantón y que sus efectos permearían sobre la gran mayoría de actividades socioeconómicas y productivas locales.
- ✓ Los empresarios turísticos, sin distingo de tamaño ni actividad, también deben comprometerse con la calidad en el servicio y la sostenibilidad. Tanto la Declaratoria Turística como el CST son procesos voluntarios, gratuitos y oficiales; y deben ser adoptados por la mayor cantidad de empresas turísticas posibles.
- ✓ Las instituciones educativas con presencia en la zona, que ofrecen carreras de turismo a nivel técnico, de diplomado y de grado universitario, deben de formar profesionales capaces de emprender y manejar proyectos turísticos sostenibles. La puesta en práctica del plan debería de abrir nuevos espacios para que los futuros profesionales se integren en nuevas áreas y distintos ámbitos que requerirán de personal especializado.
- ✓ La municipalidad de San Carlos debe considerar la posibilidad de abrir una Oficina de Turismo, como un primer acercamiento hacia la gestión integral de la actividad turística. Las funciones y responsabilidades que debería de asumir esa instancia son tema a considerar para un futuro trabajo de naturaleza similar a este.

7. Bibliografía

- Asamblea Legislativa. (14 de Marzo de 2008). Regalmento de la Asamblea Legislativa . *Actualizado 14 de marzo de 2088* . San José, San José, Costa Rica: La Gaceta.
- Blanco, M. (2008). *Guía para la elaboración del Plan de Desarrollo Turístico de un territorio*. San José: IICA.
- Bote Gómez, V. (2002). *Planificación económica del turismo: de una estrategia masiva a una artesanal*. Mexico D.F.: Editorial Trillas, S.A. de C.V.
- Cárdenas, F. (1991). *Proyectos Turísticos, localización e inversión*. México: Editorial Trillas S.A.
- Certificación para la Sostenibilidad Turística. (1999). *Certificación para la Sostenibilidad Turística*. Recuperado el 19 de Diciembre de 2011, de Certificación para la Sostenibilidad Turística: <http://www.turismo-sostenible.co.cr/>
- CONARE. (2011). *Proyectos:CONARE*. Recuperado el 15 de Julio de 2011, de sitio web del Consejo Nacional de Rectores: <http://www.conare.ac.cr/proyectos/17163.htm>
- Crosby, A. (2009). *Re-inventando El Turismo Rural*. Barcelona: Laertes S.A. de Ediciones.
- CST. (s.f.). *Turismo Sostenible CST: Certificación para la Sostenibilidad Turística en Costa Rica*. Recuperado el 19 de Noviembre de 2011, de Sitio web del CST: <http://www.turismo-sostenible.co.cr/index.php?lang=es>
- Eyssautier, M. (2006). *Metodología de la investigación: desarrollo de la inteligencia*. Mexico: Cengage Learning Editores.
- Gaos, A., & Amalia, L. (2002). *Aprender a investigar: cómo elaborar trabajos escolares y tesis*. Mexico: UNAM.
- Hernández Sampieri, R. (1997). *Metodología de la Investigación*. Bogotá: McGraw-Hill Interamericana de Mexico.
- Hernández, B. (s.f.). *Ordenamiento Territorial* . Recuperado el 3 de marzo de 2011, de <http://ordenamientoterritorialcostarica.blogspot.com/>

ICT. (24 de Febrero de 1997). *Manual de Clasificación Hotelera para Costa Rica*. San José, San José, Costa Rica: Departamento de Fomento - Empresas y Servicios Turísticos.

ICT. (Enero de 2011). *Plan Nacional de Turismo Sostenible de Costa Rica 2010-2016*. San José, San José, Costa Rica: Instituto Costarricense de Turismo.

IFAM. (1985). *Atlas Cantonal de Costa Rica*. San Jose: Biblioteca Virtual en Población.

IFAM. (s.f.). *Normativa Municipal. Código Municipal con comentarios e índice analítico*. Dirección Jurídica IFAM.

Mercado, S. (2002). *Administración aplicada. Volumen 1 de Administración aplicada: Teoría y Práctica*. Editorial Limusa.

Municipalidad de San Carlos. (2008). *Plan de Desarrollo Cantonal 2008-2012*. San Carlos, Alajuela, Costa Rica.

Mussons, J. (1997). *La empresa y la competitividad. Volumen 63 de Aula Teórica*. Edicions UPC.

Olmos, L., & García, R. (2011). *Estructura del Mercado Turístico*. Madrid: Editorial Paraninfo.

OMT. (1998). *Introducción al Turismo*. Madrid, España: Egrat.

Pérez de las Heras, M. (2004). *Manual del turismo sostenible: cómo conseguir un turismo social, económico y ambientalmente responsable*. Mundi-Prensa Libros.

Pérez, E., & Oteo, L. A. (2006). *Manuales de Dirección Médica y Gestión Clínica: Función directiva y recursos humanos en sanidad*. Ediciones Díaz de Santos.

SECTUR. (Agosto de 2004). *Planeación y Gestión del Desarrollo Turístico Municipal*. Mexico.

Tcholeev, I., & Vodenska, M. (s.f.). *Spatial Analysis of the Tourism Potential in Bourgas District*. Sofia, Bulgaria: Sofia University "St. Kliment Ohridski", Faculty of Geology and Geography.

UCI. (23 de Abril de 2009). *Guía del Participante. Seminario de Graduación*. Costa Rica.

UNAM. (2008). *Facultad de Ingeniería. Coordinación de Planeación y Desarrollo*. Recuperado el 19 de Diciembre de 2011, de Universidad Nacional Autónoma de

México:

<http://www.ingenieria.unam.mx/planeacion/documentos/docsconsulta/glosario.pdf>

Union Nacional de Gobiernos Locales. (Enero de 2011). Código Municipal Comentado y Concordado con Legislación Conexa. San José, Costa Rica: Litografía Yacopi S.A.

United Nations. (2006). *Coordinación de Políticas Públicas para el desarrollo sostenible del sector turismo en Perú. Volumen 116 de Serie Medio ambiente y desarrollo*. United Nations Publications.

Valls, J.-F. (2004). *Gestión de Destinos Turísticos Sostenibles*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.

World Commission on Environment and Development. (1987). *Our common future*. Oxford University Press.

World Economic Forum. (2011). *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2011: Beyond the Downturn*. Ginebra: World Economic Forum.

8. Anexos

Anexo 1: Acta del Proyecto Final de Graduación.



ACTA (CHARTER) DEL PROYECTO FINAL DE GRADUACIÓN (PFG)

Nombre y apellidos: Francisco Céspedes Obando
Lugar de residencia: Alajuela, Costa Rica
Institución: Instituto Tecnológico de Costa Rica
Cargo / puesto: Profesor

Información principal y autorización del PFG	
Fecha: 01/08/2011	Nombre del proyecto: Propuesta para la definición y operativización de las áreas estratégicas de acción del Plan Municipal de Desarrollo Turístico Sostenible de la Municipalidad de San Carlos.
Áreas de conocimiento: La función de las municipalidades dentro del desarrollo turístico sostenible de los cantones.	Áreas de aplicación: Desarrollo Turístico Sostenible Planificación Turística Desarrollo Municipal
Fecha de inicio del proyecto: Agosto 2011	Fecha tentativa de finalización: Noviembre 2011
Tipo de PFG: (tesina / artículo) Tesina	
Objetivos del proyecto:	
Objetivo general: Elaborar una propuesta que ayude en la definición y operativización de las áreas estratégicas de acción de un Plan Municipal de Desarrollo Turístico Sostenible, que involucre activamente a la Municipalidad de San Carlos en la planificación de su espacio turístico y le permita aprovechar de manera racional su patrimonio cultural y natural.	
Objetivos específicos: - Determinar el potencial del cantón de San Carlos para desarrollarse como un destino turístico sostenible. - Establecer el marco legal que regula la participación de las municipalidades en el desarrollo turístico de sus territorios. - Establecer las áreas estratégicas de acción que deben desarrollarse dentro de los entornos sociocultural, medioambiental y económico.	
Descripción del producto: Una propuesta para definir y operativizar las áreas estratégicas de acción de un Plan Municipal de Desarrollo Turístico Sostenible que defina claramente el rol que juega la municipalidad de San Carlos como promotora y facilitadora de un desarrollo turístico sostenible, que permita el aprovechamiento racional de su patrimonio natural y cultural a través de una planificación adecuada del espacio turístico bajo su control.	
Necesidad del proyecto: De acuerdo al Plan General de Uso de la Tierra y Desarrollo Turístico para la Unidad de Planeamiento Turístico de Llanuras del Norte de Costa Rica, dividir al país en unidades de planeamiento permite "una mejor comprensión del espacio turístico nacional y la delimitación de potencialidades y restricciones de áreas particulares del territorio nacional, lo que facilita la definición de políticas y estrategias concretas para el desarrollo futuro de la actividad turística" (ICT, 2002). Partiendo de esta premisa, el mismo ICT establece lo que deberían ser los distintos	



<p>niveles de planificación para el manejo adecuado del espacio turístico. En el tercer nivel se ubican los Planes de Desarrollo Local, los cuales son una valiosa herramienta para consolidar una visión integral del desarrollo turístico, establecer prioridades para ese desarrollo a través de la comunidad y analizar temas variados que van desde planta e infraestructura turística hasta las acciones de mercadeo y comercialización.</p> <p>Desde ese punto de vista, la participación de la municipalidad de San Carlos en el desarrollo turístico de su territorio, el cual tiene en el Volcán Arenal uno de los atractivos naturales más reconocidos a nivel mundial, es imperativa e impostergable.</p>	
<p>Justificación de impacto del proyecto:</p> <p>Los modelos de desarrollo turístico basados en el turismo de masas están agotados y han causado, no solo un desgaste irreparable en los atractivos turísticos naturales, sino también una distribución desigual de la riqueza dentro de las comunidades receptoras.</p> <p>Un Plan Municipal de esta naturaleza involucraría activamente a las autoridades municipales en el desarrollo turístico sostenible de sus territorios, y además velaría por una distribución equitativa de la riqueza para favorecer las condiciones de vida de la población.</p>	
<p>Restricciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las autoridades municipales prefieren dedicar recursos a otras áreas prioritarias. • La legislación vigente no exige a las municipalidades la elaboración de estos Planes Municipales. • Los demás actores involucrados no tendrían interés por participar en la propuesta. • Se dificulta la obtención del financiamiento necesario para llevar a cabo las acciones propuestas en el Plan. 	
<p>Entregables:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inventario de atractivos turísticos del cantón de San Carlos. • Marco legal que regula la participación de las municipalidades en el desarrollo turístico. • Lista de Stakeholders determinantes en el desarrollo turístico del cantón. • Cuadro de acciones específicas a desarrollar en los entornos sociocultural, medioambiental y económico. 	
<p>Identificación de grupos de interés:</p> <p>Cliente(s) directo(s): Municipalidad de San Carlos, Cámara de Industria, Comercio y Turismo de San Carlos, Cámara de Turismo de la Zona Norte, Oficina Regional Llanuras Del Norte Del Instituto Costamicense de Turismo (ICT), Asociación de Desarrollo Integral de Fortuna.</p> <p>Cliente(s) indirecto(s): Empresarios turísticos privados, Mipymes turísticas, Banca estatal y privada, Instituciones educativas públicas y privadas, Asociaciones de Desarrollo locales.</p>	
<p>Aprobado por (Tutor): Lic. Marcela Andrea Carre MGTS, MAP</p>	<p>Firma:</p> 
<p>Estudiante: Francisco Céspedes Obando</p>	<p>Firma:</p> 