



Sustento del uso justo
de Materiales Protegidos
derechos de autor para
fines educativos



UCI

Universidad para la
Cooperación Internacional

UCI
Sustento del uso justo de materiales protegidos por
derechos de autor para fines educativos

El siguiente material ha sido reproducido, con fines estrictamente didácticos e ilustrativos de los temas en cuestión, se utilizan en el campus virtual de la Universidad para la Cooperación Internacional – UCI – para ser usados exclusivamente para la función docente y el estudio privado de los estudiantes pertenecientes a los programas académicos.

La UCI desea dejar constancia de su estricto respeto a las legislaciones relacionadas con la propiedad intelectual. Todo material digital disponible para un curso y sus estudiantes tiene fines educativos y de investigación. No media en el uso de estos materiales fines de lucro, se entiende como casos especiales para fines educativos a distancia y en lugares donde no atenta contra la normal explotación de la obra y no afecta los intereses legítimos de ningún actor.

La UCI hace un USO JUSTO del material, sustentado en las excepciones a las leyes de derechos de autor establecidas en las siguientes normativas:

- a- Legislación costarricense: Ley sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos, No.6683 de 14 de octubre de 1982 - artículo 73, la Ley sobre Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, No. 8039 – artículo 58, permiten el copiado parcial de obras para la ilustración educativa.
- b- Legislación Mexicana; Ley Federal de Derechos de Autor; artículo 147.
- c- Legislación de Estados Unidos de América: En referencia al uso justo, menciona: "está consagrado en el artículo 106 de la ley de derecho de autor de los Estados Unidos (U.S, Copyright - Act) y establece un uso libre y gratuito de las obras para fines de crítica, comentarios y noticias, reportajes y docencia (lo que incluye la realización de copias para su uso en clase)."
- d- Legislación Canadiense: Ley de derechos de autor C-11– Referidos a Excepciones para Educación a Distancia.
- e- OMPI: En el marco de la legislación internacional, según la Organización Mundial de Propiedad Intelectual lo previsto por los tratados internacionales sobre esta materia. El artículo 10(2) del Convenio de Berna, permite a los países miembros establecer limitaciones o excepciones respecto a la posibilidad de utilizar lícitamente las obras literarias o artísticas a título de ilustración de la enseñanza, por medio de publicaciones, emisiones de radio o grabaciones sonoras o visuales.

Además y por indicación de la UCI, los estudiantes del campus virtual tienen el deber de cumplir con lo que establezca la legislación correspondiente en materia de derechos de autor, en su país de residencia.

Finalmente, reiteramos que en UCI no lucramos con las obras de terceros, somos estrictos con respecto al plagio, y no restringimos de ninguna manera el que nuestros estudiantes, académicos e investigadores accedan comercialmente o adquieran los documentos disponibles en el mercado editorial, sea directamente los documentos, o por medio de bases de datos científicas, pagando ellos mismos los costos asociados a dichos accesos.

medio ambiente y desarrollo

C

oordinación de políticas públicas para el desarrollo sostenible del sector turismo en el Perú

Jorge Mario Chávez Salas



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Sostenible y
Asentamientos Humanos

Santiago de Chile, noviembre del 2005



Este documento fue preparado por Jorge Mario Chávez Salas, consultor de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL, en el marco del proyecto “Promoción del desarrollo económico mediante la integración de políticas ambientales y sociales en América Latina y el Caribe”, GER/02/070.

El autor expresa su reconocimiento al apoyo del Dr. Gustavo Ruiz Pereyra en el análisis organizacional y el trabajo de generación de propuestas, así como a la abogada Miriam Cerdán de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, en el análisis legal. Se agradece el apoyo y la información proporcionada al Arq. Miguel Zamora, Director Nacional de Turismo, y a sus asesores Dr. Marco Sotelo y Lic. Zulema Hassinger, así como a la asesora del Viceministerio de Turismo, abogada Andrea Martínez. También se agradecen los aportes enviados por la Lic. Claudia Burga y el Lic. Walter López desde las Regiones La Libertad y Junín respectivamente. Finalmente, se agradece la valiosa información proporcionada por los funcionarios y ex funcionarios de MINCETUR, CONAM, INRENA y CANATUR.

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4189

ISSN electrónico 1860-8886

ISBN: 92-1-322812-0

LC/L.2429-P

N° de venta: S.05.II.G.176

Copyright © Naciones Unidas, noviembre del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

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

Índice

| | |
|---|----|
| Resumen | 5 |
| Introducción | 7 |
| I. Marco conceptual | 11 |
| 1. Desarrollo sostenible | 11 |
| 2. Turismo sostenible | 12 |
| 2.1 Pilares de la sostenibilidad | 13 |
| 3. Turismo sostenible y población local | 14 |
| 4. Operación turística sostenible | 15 |
| 5. Conceptos de “competencias” | 16 |
| 6. Concepto de “coordinación”: implicancias de la falta de coordinación en el contexto organizacional..... | 17 |
| II. Rol de instituciones clave en el turismo y ambiente en el Perú | 21 |
| 1. A nivel de gobierno central..... | 22 |
| 2. A nivel de gobiernos regionales..... | 28 |
| 3. A nivel de municipios | 31 |
| 4. Las ONG y el turismo sostenible..... | 33 |
| 5. Turismo en bosques y áreas naturales protegidas | 34 |
| III. Factores que retrasan el desarrollo del turismo sostenible en el Perú y su relación con el ambiente | 37 |
| 1. Principales problemas ambientales en relación al turismo en el Perú | 39 |
| IV. Fallas de coordinación de los actores clave en el turismo sostenible en el Perú | 41 |
| 1. Problemas en normatividad | 43 |
| 2. Problemas de planificación..... | 48 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 3. | Problemas de competencias..... | 49 |
| 4. | Problemas operacionales | 50 |
| 5. | Problemas de capacitación..... | 52 |
| 6. | Problemas de conciencia ambiental | 53 |
| V. | Aportes para una estrategia de fortalecimiento de la coordinación entre turismo y ambiente para el desarrollo del turismo sostenible | 55 |
| 1. | Consideraciones generales..... | 55 |
| 2. | Estrategias..... | 56 |
| 3. | Acciones sugeridas..... | 57 |
| 3.1 | Normatividad..... | 57 |
| 3.2 | Planificación..... | 58 |
| 3.3 | Competencias | 58 |
| 3.4 | Operatividad..... | 59 |
| 3.5 | Capacitación..... | 60 |
| 3.6 | Conciencia ambiental | 60 |
| | Bibliografía | 61 |
| | Anexos | 63 |
| Anexo 1 | Estudio de caso: santuario histórico de Machu Picchu | 64 |
| Anexo 2 | Estudio de caso: gobierno regional de La Libertad..... | 66 |
| Anexo 3 | El gobierno regional de Junín y el turismo..... | 71 |
| | Serie Medio ambiente y desarrollo: números publicados..... | 79 |

Índice de cuadros

| | | |
|----------|---|----|
| Cuadro 1 | Proyectos de desarrollo turístico en el Perú: año 2003 (diversas fuentes de financiamiento)..... | 26 |
| Cuadro 2 | Programación de proyectos de desarrollo turístico en el Perú año 2004 (diversas fuentes de financiamiento)..... | 26 |
| Cuadro 3 | Principales actores propuestos para una red de coordinación del sector turismo | 28 |

Índice de recuadros

| | | |
|------------|--|----|
| Recuadro 1 | Organigrama del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo..... | 25 |
| Recuadro 2 | Grupo peruano de turismo sostenible..... | 52 |

Índice de mapas

| | | |
|--------|------------------------|---|
| Mapa 1 | El Perú turístico..... | 8 |
|--------|------------------------|---|

Resumen

El turismo se ha convertido en la industria más grande del mundo y está en continuo crecimiento. De acuerdo a la Organización Mundial de Turismo, en el año 2002 se registraron 715 millones de llegadas internacionales en todo el mundo, lo que significó un incremento del 3,1 por ciento con relación al año 2001. Cifra considerable, si se tiene en cuenta que no considera los desplazamientos internos en un país (también llamadas “llegadas domésticas”).

La mayoría de las modalidades de turismo dependen del ambiente natural para su existencia. Estas pueden pasar de un turismo de “arena, sol y mar” que requiere de las playas al turismo de aventura en sus modalidades de canotaje, andinismo, observación de fauna, entre muchas otras, que requieren de ríos, montañas y bosques respectivamente. Más recientemente, se vienen incrementando el «turismo exótico» y el «turismo social», los cuales dependen en gran medida de los recursos humanos y culturales. El turismo, sin embargo, encierra una paradoja y es que se trata de una actividad que genera sus propios problemas e impactos.¹ La evidencia de que el turismo en muchas partes del mundo está degradando los mismos recursos de los cuales éste y las poblaciones locales dependen, está aumentando.

Este estudio tiene por objetivo analizar la existencia y utilización de mecanismos de coordinación por parte de las entidades de gobierno para el desarrollo del turismo en el Perú. Este análisis no sólo considera la coordinación horizontal, al mismo nivel, entre los distintos sectores, sino que considera la coordinación en eje vertical que realiza la autoridad competente con un nuevo nivel de gobierno, recientemente creado: los

¹ Boullón, Roberto. Ecoturismo: Sistemas Naturales y Urbanos. Librerías Turísticas. Argentina, 1993.

gobiernos regionales y los gobiernos locales. Actualmente el Perú cuenta con 24 gobiernos regionales, cada uno de ellos con una Dirección Regional de Turismo. ¿Cómo pueden conciliarse las políticas nacionales de turismo con los intereses regionales? ¿Además, cómo se puede insertar el aspecto ambiental en las acciones de desarrollo turístico a todo nivel? En el presente estudio se hacen propuestas para mejorar la relación turismo–ambiente en el país.

Introducción

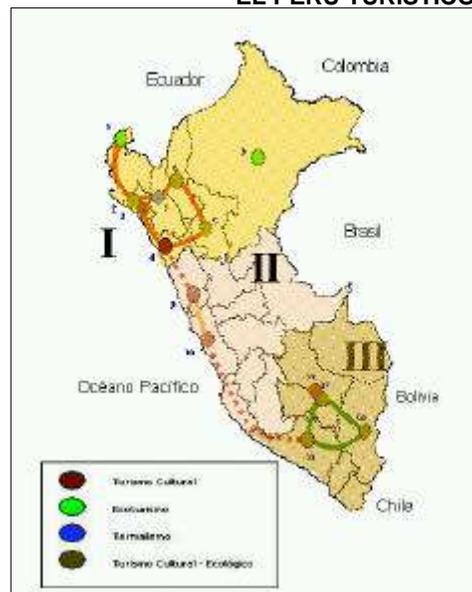
El turismo en el Perú es un caso muy peculiar. El país cuenta con diversos recursos turísticos que le permitirían constituirse en un destino multipropósito, pero la mayoría de estos no han podido convertirse aún en productos turísticos. Sin embargo, si los recursos se desarrollan sin aplicar los principios de sostenibilidad, se corre el riesgo de reducir la calidad de la oferta del destino turístico, y más aún, de destruir las posibilidades de desarrollar este sector que puede contribuir decisivamente al desarrollo del país.

El desarrollo de la actividad turística, además de depender de la diversidad natural y cultural, depende de numerosos factores, resultando un *cluster* de servicios que no son competencia de un solo sector. Es así que se requiere de una política de promoción adecuada para alentar el incremento del flujo de visitantes en y hacia el Perú, una buena infraestructura para el transporte aéreo, terrestre, fluvial y lacustre, seguridad para el visitante, condiciones de salubridad adecuadas, y un acceso conveniente y atractivo a los principales sitios de interés para el visitante, por mencionar sólo los más relevantes.

En el Perú, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), en su rol de ente regulador y promotor, fomenta la inversión en turismo; mejora la oferta de servicios turísticos mediante la regulación de empresas ligadas directamente a la prestación de servicios turísticos, tales como establecimientos de hospedaje, restaurantes, agencias de viajes; brinda protección al turista a través de un órgano especializado; y respalda y contribuye a la capacitación de profesionales en turismo. En el mapa 1 pueden apreciarse las principales iniciativas que está dirigiendo MINCETUR para el desarrollo turístico. Para el mejor entendimiento de los trabajos estos

se han dividido en tres grandes circuitos: Norte–Nor Oriental, Centro y Sur.

Mapa 1
EL PERÚ TURÍSTICO²



Fuente: Elaborado por el autor.

I Circuito Norte–Nor Oriental

1. Proyecto de Desarrollo Turístico en Playas del Norte (Tumbes)
2. Puesta en Valor del Monumento Zaña (Lambayeque)
3. Proyecto Desarrollo Turístico Túcume Huaca Rajada (Lambayeque)
4. Proyecto Desarrollo Turístico La Libertad
5. Desarrollo Programa Termalismo (Cajamarca)
6. Conservación Arqueológica de Kuelap (Amazonas)
7. Puesta en Valor del Gran Pajatén (San Martín)
8. Proyecto Turístico “Donde Nace El Amazonas”

II Circuito Centro

9. Proyecto Desarrollo Turístico Chavín (Ancash)
10. Proyecto Desarrollo Turístico Caral (Lima)

III Circuito Sur

11. Proyecto Desarrollo de Arequipa Valle del Colca (Arequipa)
12. Reordenamiento Urbano y Desarrollo Machu Picchu (Cusco)
13. Puesta en Valor Turístico Pueblo Ollantaytambo (Cusco)
14. Proyecto Acondicionamiento Turístico Lago Titicaca (Puno)

Como puede apreciarse en el mapa 1, el MINCETUR identifica cuatro líneas turísticas a ser desarrolladas: Turismo cultural, ecoturismo, termalismo y turismo cultural–ecológico. Por coincidencia, todos están relacionados al aspecto rural, y puede apreciarse una tendencia a aplicar en mayor magnitud medidas de conservación cultural y ambiental.

Pero ¿qué sucede con aquellos temas que quedan fuera de la competencia del sector? Es evidente que la necesidad de coordinación para el desarrollo de la actividad turística será mucho mayor que para el desarrollo de la actividad minera, por ejemplo. Esto se debe a que la actividad turística tiene como

² Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

fundamento el contar con lugares ambientalmente saludables, siendo el aspecto ambiental un tema transversal que no es competencia de un único sector.

Metodología

El estudio se desarrolló con base en el análisis de información secundaria, entrevista con funcionarios clave, desarrollo de encuestas y estudio de casos particulares en tres diversos lugares del país con diferentes grados de desarrollo turístico.

1.1 Recopilación de información secundaria

La base conceptual del estudio ha cubierto el marco actual de conceptos de desarrollo sostenible, turismo alternativo y turismo sostenible, analizándose las diversas concepciones, tendencias y enfoques que se presentan a nivel mundial y nacional. También se desarrolló un análisis acerca de dos elementos que están estrechamente ligados a la sostenibilidad: la relación del turismo con la población local y los medios en que puede beneficiarlo, y las principales modalidades de aplicación de los principios de sostenibilidad en las operaciones turísticas.

La información secundaria fue recogida de documentos generados por MINCETUR, Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), Comisión de Promoción del Perú (PROM PERU), Cámara Nacional de Turismo (CANATUR) y gobiernos regionales, entre otros, recopilándose información, datos y estadísticas respecto al marco global dentro del cual se desarrolla la actividad turística desde el nivel nacional hasta el de nivel local. Se dio mayor énfasis a los documentos de planificación a nivel nacional, regional y local, incluyéndose el reporte “Aportes para una Estrategia Nacional de Turismo, con énfasis en el Desarrollo Sostenible”, presentado por CONAM; en que se proponen una serie de lineamientos para el desarrollo del turismo en forma sostenible. Estas líneas fueron analizadas y conciliadas con los documentos nacionales, regionales y locales identificados.

Dos elementos adicionales fueron trabajados a mayor profundidad: la legislación referida a los alcances de las regiones y municipios (leyes orgánicas y reglamentos) así como los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos y los Reglamentos de Organización y Funciones, para identificar incompatibilidades, descoordinaciones y vacíos legales.

El otro elemento analizado fue el perfil profesional de los funcionarios a nivel nacional y regional en actividad, haciéndose un estudio acerca de su preparación previa en aspectos turísticos y ambientales, así como de su participación en programas de actualización y capacitación, a través de una muestra tomada entre las autoridades regionales de turismo.

1.2 Entrevistas y consultas con personas clave

La obtención de datos fehacientes que sirvan de base para el análisis de la coordinación inter e intrainstitucional es escasa, especialmente en el interior del país. Por este motivo, se ha procurado obtener información y datos utilizando métodos que permitan abarcar una amplia gama de las acciones de coordinación y los actores involucrados, en los diferentes niveles y sectores. Siendo el tema de coordinación sumamente amplio y complejo, y considerando las limitaciones propias de este estudio, se optó por obtener los datos e información mediante diversos mecanismos, tales como:

- Entrevistas a personas clave en el ámbito turístico y ambiental, como autoridades en el Viceministerio de Turismo, CONAM, Instituto nacional de recursos naturales (INRENA) y CANATUR, todas ellas de alcance nacional.
- Consultas y cuestionarios escritos a autoridades regionales, para identificar la situación actual por la que atraviesa el turismo en sus ámbitos, conocer su evolución en el tiempo y las diversas opiniones sobre la problemática percibida y sus expectativas y sugerencias sobre cómo se podría ejecutar de mejor manera la coordinación a diversas instancias en el ámbito turístico. Cabe mencionar que la muestra de las instituciones regionales incluye a 10 de las 24 Direcciones Regionales que existen en el país: Arequipa, Ayacucho, Cusco, Ica, San Martín, Lima, Madre de Dios, Puno, Tumbes y Ucayali.

1.3 Estudios de Caso

A modo referencial, se presentan tres estudios de caso de situaciones diversas de coordinación en el interior del país, a diferentes niveles de desarrollo turístico: el Santuario Histórico de Machu Picchu (Centro-Sur) y las regiones de La Libertad (Norte) y Junín (Centro).

I. Marco conceptual

1. Desarrollo sostenible

La preocupación por los diversos problemas ambientales, sociales y económicos que afronta la comunidad mundial ha sido una constante en distintos foros de discusión hace más de treinta años. A comienzos de la década de los 70 del siglo XX comienza a ser evidente la preocupación por limitar el crecimiento de la actividad industrial en detrimento de la naturaleza. Así, las primeras propuestas se identificaron con el movimiento ecologista, y aparecieron términos como eco-desarrollo, crecimiento intensivo, crecimiento orgánico, crecimiento cero, entre otros.

El punto de partida del concepto de “**Desarrollo Sostenible**” fue el Informe Brundtland (1987) “Nuestro Futuro Común”, elaborado para la ONU. En éste se define el concepto de sostenibilidad como: “**satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la posibilidad de satisfacciones propias de las generaciones futuras**”. Este concepto incluyó en 1987 dos aspectos importantes, la satisfacción de las necesidades humanas tanto presentes como futuras y la solidaridad con las próximas generaciones.

Posteriormente, *World Conservation Union* (IUCN) define el desarrollo sostenible como: “**el proceso que permite el desarrollo sin degradar o agotar los recursos que hacen posible el mismo desarrollo**”. Es decir, implica utilizar de preferencia recursos renovables y limitar el uso de aquellos que se recuperan más lentamente, o sencillamente no se recuperan más (Sancho y otros 1998, p. 259).

Actualmente, las líneas estratégicas para alcanzar la sostenibilidad se definen explícitamente no sólo en términos ambientales, sino que incluyen lo económico y lo social. Es decir, económicamente deben implicar beneficios y el uso de tecnologías apropiadas; y socialmente deben ser aceptables y deseables.

El concepto de sostenibilidad fue adquiriendo cada vez mayor importancia en las distintas actividades económicas. Obviamente, el turismo, que constituye una de las actividades económicas con mayor tendencia a crecer y capaz de producir fuertes impactos negativos ambientales, sociales y culturales, no podía permanecer al margen de su influencia.

2. Turismo sostenible

La preocupación por la conservación del ambiente, de áreas poco alteradas y de la diversidad biológica fue vinculada al turismo y se relacionó con el concepto de la sostenibilidad. En la Cumbre de Río ECO 92 aparece el concepto de turismo sostenible, convirtiéndose en una nueva posibilidad para desarrollar la actividad turística.

La Organización Mundial del Turismo (OMT), basada en la propuesta de ECO 92, define el Turismo Sostenible como:

“Es aquel que satisface las necesidades de los turistas actuales y de las regiones receptoras, al mismo tiempo que protege e incrementa las oportunidades para el futuro. Este es concebido de tal manera que conduzca al manejo de todos los recursos de forma tal que las necesidades económicas, sociales y estéticas puedan ser satisfechas, manteniendo a la vez la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que soportan la vida” (OMT, 1995, cit por CONAM: 2001, p.10).³

Una definición muy similar a la de la OMT se incluye en la Agenda 21 para los viajes y el turismo, documento en el que se establece el turismo sostenible como la modalidad turística deseada. Es necesario destacar que la Agenda 21 ha sido y es una herramienta de planificación turística muy importante en el desarrollo del turismo sostenible.⁴ Su puesta en práctica implica conocer exhaustivamente las condiciones naturales, sociales y económicas ligadas a la actividad en la localidad en la que se piensa aplicar. Para lograrlo con éxito, se requiere de un diagnóstico preciso, de objetivos estratégicamente definidos y de planes de acción que permitan concretar los principios del desarrollo sostenible.

En 1995, los participantes en la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, reunidos en Lanzarote, Islas Canarias, reflexionaron sobre la importancia del turismo como un fenómeno de alcance mundial cuyas implicancias afectan el desarrollo social, económico y político en muchos países. Así, reconocieron que el turismo podía ocasionar tanto efectos negativos como positivos:

“... el turismo es una actividad ambivalente, dado que puede aportar grandes ventajas en el ámbito socioeconómico y cultural, mientras que al mismo tiempo contribuye a la degradación medioambiental y a la pérdida de la identidad local, por lo que debe ser abordado desde una perspectiva global”.

En consecuencia, guiados por los acuerdos de Río y de la Agenda 21, y las declaraciones previas sobre el turismo –Declaración de Manila sobre el turismo mundial, la Declaración de La Haya y la carta del turismo y Código del turista– pidieron e instaron a la comunidad internacional, a los gobiernos, a los profesionales en materia turística, a las asociaciones e instituciones públicas y privadas relacionadas con el turismo y a los propios turistas, optar por un turismo más responsable enmarcado en el desarrollo sostenible. Así, establecieron que:

³ Agenda 21 for the travel & tourism industry. Towards Environmentally Sustainable Development, OMT: 1996

⁴ Casos interesantes en los cuales se ha desarrollado con éxito una Agenda 21 serían Calvia y Lanzarote en España.

“El desarrollo turístico deberá fundamentarse sobre criterios de sostenibilidad, es decir, ha de ser soportable ecológicamente a largo plazo, viable económicamente y equitativo desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales.

El desarrollo sostenible es un proceso orientado que contempla una gestión global de los recursos con el fin de asegurar su durabilidad, permitiendo conservar nuestro capital natural y cultural, incluyendo las áreas protegidas. Siendo el turismo un potente instrumento de desarrollo, puede y debe participar activamente en la estrategia del desarrollo sostenible. Una buena gestión del turismo exige garantizar la sostenibilidad de los recursos de los que depende” (Carta para el turismo sostenible, Lanzarote).⁵

Igualmente el Código de Ética toma el concepto del turismo sostenible cuando establece que:

“Todos los agentes del desarrollo turístico tienen el deber de salvaguardar el medio ambiente y los recursos naturales, en la perspectiva de un crecimiento económico saneado, constante y sostenible, que sea capaz de satisfacer equitativamente las necesidades y aspiraciones de las generaciones presentes y futuras” Código Global de Ética, 1999, Artículo 3.

En 1998 se aceptaba ya que el turismo sostenible era 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 sostenibilidad y alterarán el equilibrio”.** (Sancho y otros, 1998, p. 260).

2.1 Pilares de la sostenibilidad

Al explicar las bases del turismo sostenible se consideran tres pilares básicos:

- **Sostenibilidad económica:** Es vital obtener ingresos, pero no se espera que la rentabilidad sea inmediata, el objetivo es lograr un desarrollo económico y social duradero. Se debe orientar en el caso concreto del turismo hacia la generación de ingresos y la creación de empleos.
- **Sostenibilidad ambiental:** Se trata de proteger el medio ambiente a través de una actitud a favor de disminuir impactos y conservar los recursos. Específicamente en el turismo, es necesario evitar la excesiva estacionalidad y fomentar una actitud responsable en los visitantes y en los anfitriones.
- **Sostenibilidad social y cultural:** Implica desarrollar la actividad respetando los valores y tradiciones de los pueblos, no afectando las relaciones sociales y respetando sus propias normas. En concreto, hay que recordar que si bien, algunos aspectos culturales se convierten en sí mismo en atractivos turísticos, no son objetos de consumo. Es necesario respetar su valor social y cultural y no desnaturalizarlo a través de la actividad turística. (OMT/AECI/MITINCI: 1999, P.19–20).

⁵ <http://www.solidea.org/Aree/turismo/lanzaesp.htm>

En conclusión, aplicar el concepto de sostenibilidad al turismo, implica que el cliente quede satisfecho, pero que dicha satisfacción se haya logrado gracias a una operación turística con una adecuada gestión ambiental, buenas prácticas empresariales y un impacto global positivo de la actividad sobre la comunidad receptora (OMT/AECI/MITINCI: p. 86).

3. Turismo sostenible y población local

Una de las bases del turismo sostenible es la preocupación por las comunidades anfitrionas. A diferencia de otras modalidades de turismo, hoy consideradas sostenibles como el ecoturismo, este interés por la población local estuvo presente desde el planteamiento inicial del concepto.⁶

Así, la Agenda 21 establecía como proyectos de turismo sostenible a:

“... aquellos que son desarrollados en armonía con el medio ambiente, la comunidad y las culturas locales, de forma que éstas se conviertan en beneficiarios permanentes, no víctimas del desarrollo turístico”. Agenda 21 op. cit.

Un primer aspecto vinculado a comunidades locales considera, los beneficios que éstas pueden obtener como consecuencia del desarrollo de proyectos de turismo sostenible.

Generalmente, se hace referencia a aumentar sus ingresos gracias a la generación de empleos.⁷ Es decir a nuevas oportunidades de trabajo, en las que normalmente los pobladores locales ocupan los puestos que no requieren mayor calificación.

De igual manera, se da que los beneficios del turismo se concentran en grupo de la comunidad local y no se expanden de la manera deseada. En estos casos, los beneficios pueden ser monopolizados por la jerarquía preexistente, los hombres o dar origen a una elite.

Otra forma como llegan los beneficios a las comunidades es a través del “goteo” (*leakage*), que implica que el turismo deja sólo cantidades mínimas a los pobladores locales. Esto se aplica especialmente al turismo muy especializado o lujoso, ante el cual la población no tiene en realidad nada que ofrecer que le pueda representar un ingreso considerable. En estos casos son los grandes empresarios del turismo los que se ven favorecidos.

Tampoco se debe descartar la posibilidad de la explotación de una comunidad local, pues en algunos casos las alianzas con empresarios no son equitativas, siendo las comunidades quienes invierten sus mejores recursos en el proyecto turístico, sin recibir ganancias que les permitan sostenerlos.

Evidentemente, ambas situaciones no deberían ser consideradas como manifestaciones de turismo sostenible, pues los beneficios son mínimos y los impactos negativos mayores.

Un segundo aspecto, considera esencial la participación de la población local en las decisiones y planificación de la actividad.

“Los asuntos de desarrollo turísticos deben manejarse con la participación de ciudadanos interesados, y las decisiones de planificación deben ser tomadas al nivel local” (Agenda 21).

El denominado “empoderamiento” de la población de las áreas turísticas está adquiriendo cada vez más importancia tanto en las propuestas de turismo sostenible como de ecoturismo o del llamado Turismo

⁶ Esta definición del ecoturismo de Ceballos Lascurain no considera a las comunidades locales. Define el ecoturismo como “... el viajar a áreas naturales relativamente poco perturbadas o contaminadas con el objetivo específico de estudiar, admirar, gozar los paisajes, su flora y fauna silvestres, así como cualquier manifestación cultural (tanto pasada como presente) encontrada en estas áreas. El turismo ecológico implica una apreciación científica, estética o filosófica, sin que el turista sea necesariamente un científico, artista o filósofo profesional.” (CEBALLOS LASCURÁIN: 1988, p. 13-14)

⁷ GTZ. *Sustainable Tourism as a Development Option Practical Guide for Local Planners, Developers and Decision Makers*. Eschborn, 1999 p.9 “Due to its service orientation, tourism is hard to “automate” and is therefore a modern industry with an immense capacity for job creation. Tourism also produces its share of qualified jobs on the touristic market should not only be judged negatively, since they can be filled by local people who lack training.”

Basado en la Comunidad, que es la expresión más clara de esa tendencia. Frecuentemente, se establece que son los propios pobladores quienes deben tomar las decisiones, determinar las acciones a seguir, planificar y manejar la actividad turística. Así, ingresen a ésta ofreciendo un producto, un atractivo o un servicio (alojamiento, alimentación, transporte, entre los principales). No obstante, el turismo es un campo desconocido para la mayor parte de estas comunidades anfitrionas. Es más, en la mayoría de casos, en países como el Perú, se trata de población sumidas en la pobreza y por lo tanto con niveles educativos muy bajos y hasta con patrones culturales muy distintos. Ambos factores se convierten en barreras que dificultan comprender una actividad en esencia internacional como el turismo. La determinación de oferta y demanda, la promoción, el mercado, el establecimiento de precios, solicitudes de préstamos y manejo de los ingresos pueden convertirse en serias dificultades. En ese sentido, las ONG y las agencias de cooperación tendrían que preocuparse por la capacitación y el monitoreo.

Probablemente, como parte de la necesidad de capacitar a la población, se observa el interés por producir material para planificadores locales.⁸ En estos documentos se explican aspectos básicos de: turismo, manejo de visitantes, involucramiento de la comunidad, negocio, el papel del gobierno y las ONG.

Si bien no se discute que la participación de la población local es esencial para mitigar los impactos negativos culturales, sociales y económicos del turismo, permitiendo de esta manera la sostenibilidad; este es un tema difícil de afrontar. Para los partidarios del turismo basado en la comunidad (*Community Involvement in Tourism, CIT*), el nivel ideal de participación de la población implica que toda ésta intervenga en la toma de decisiones, en los beneficios y manejo de los recursos.

Por otro lado, la GTZ (GTZ, 1999, p.12) considera que en términos de ecoturismo los mejores resultados se han dado cuando se relacionan la conservación y la participación local con una visión turística profesional, pues esto permite pensar en términos empresariales y orientarse acertadamente al mercado. Señalan que la participación del sector privado es muy importante para el éxito de los proyectos turísticos.

4. Operación turística sostenible

Al pensar en el establecimiento de una operación turística sostenible, se deben tener en cuenta los objetivos básicos que deben alcanzarse según la OMT:

- Conservar los recursos naturales, históricos, culturales y cualquier otro tipo de recurso para un uso futuro, a su vez que benefician a la sociedad del presente.
- El turismo debe ser planeado y desarrollado de manera que no genere problemas ambientales y socio-culturales en las áreas turísticas.
- Mantener y mejorar la calidad ambiental de las áreas turísticas.

Asimismo, en los diferentes documentos que tratan este tema se consideran características imprescindibles para desarrollar una actividad turística sostenible:

- La planificación.
- El uso de técnicas de conservación y protección de los recursos naturales.
- Una adecuada gestión de la actividad que respete los valores naturales y culturales de los anfitriones.
- La participación local en los programas vinculados al turismo.
- Mitigación de impactos.

⁸ OMT-AECI-MITINCI, 1999. Agenda para Planificadores Locales: Turismo Sostenible y Gestión Municipal); Department for International Development DFID, Changing the Nature of Tourism. Developing an agenda for action (1997); GTZ, Sustainable Tourism as a Development Option Practical Guide for Local Planners, Developers and Decision Makers (1999).

- Marketing y promoción del producto.
- Monitoreo y evaluación.

Incluso se puede definir un “producto turístico sostenible”, concepto que es tomado en el Perú por el MINCETUR, y difundido gracias al apoyo de AECI y la OMT con la intención de fomentar el turismo sostenible en la gestión municipal. Se considera un producto turístico sostenible aquello que:

“... no esquilma 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” (OMT /AECI/MITINCI:1999, P.17).

5. Concepto de “competencias”

Uno de los elementos críticos que se tocarán en el presente estudio se refiere a las “competencias” de las autoridades. A continuación se presentan los tres principios que condicionan la competencia de una autoridad:

1. **Principio de legalidad.** De acuerdo a este principio, la competencia de una autoridad sólo nace de la ley. Ninguna autoridad puede crear competencias que no estén establecidas en la ley ni puede limitar aquellas que le han sido asignadas. Este concepto contiene un carácter mandatario, no implica. Esto quiere decir que la autoridad está obligada a asumir las competencias que legalmente le han sido asignadas.

2. **Principio de competencia.** Cuando nos referimos a autoridad competente, se debe analizar el ámbito en que esa autoridad ejerce su competencia y qué tipo de funciones desempeña. Asimismo, deberá evaluarse si la competencia es exclusiva y excluyente. Esto significa que en ciertas materias sólo una autoridad es competente para pronunciarse. Por ejemplo, a nivel de formulación de la política nacional de turismo, será el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo el llamado a cumplir esta función. Por otro lado, podemos hablar de competencias territoriales u horizontales cuando una autoridad asume el conjunto de atribuciones con sus instituciones sobre las materias que están en el ámbito de esa jurisdicción. Pensemos en un momento en la obligación de la municipalidad de brindar el servicio de recolección de residuos sólidos en el ámbito de su jurisdicción. Existe también la competencia funcional de tipo vertical, sin importar el lugar donde se desarrolla la actividad, por ejemplo el caso de la actividad pesquera, el Ministerio de la Producción es la autoridad competente al margen de que la actividad se desarrolle en Paita, en Ilo, o en Pisco.

3. **Principio de autonomía.** La autonomía implica ser reconocido como nivel de gobierno y capacidad de decidir por sí mismo, sin injerencia de otra autoridad o de otro nivel de gobierno, en los asuntos de su competencia y sujetarse sólo al mandato constitucional y a las normas de desarrollo constitucional.

Los tres principios antes mencionados ayudan a esclarecer el panorama de las competencias entre los diversos sectores. Si bien estos principios establecen ciertos fundamentos para la definición de competencias, no podemos perder de vista algunos aspectos sustanciales que van más allá del establecimiento de ciertos límites.

El tema de la definición de competencias no es, pues, únicamente un asunto de ámbitos de acción. Es importante tener presente que competencia implica capacidad e idoneidad. Esto lleva a pensar en la necesidad de establecer criterios que ayuden en el proceso de asignación de responsabilidades en el marco de una acción más coordinada para la gestión turística.

Lo que usualmente termina como un conflicto por “territorios”, debería ser asumido como un producto natural del crecimiento y desarrollo, en este caso de la actividad turística. La creciente demanda y una mayor actividad generan nuevos campos de acción que deben ser cubiertos por la estructura

organizacional. En este sentido delegar responsabilidades y asumir compromisos es parte del proceso natural de maduración inter-organizacional.

Desafortunadamente, esta evolución natural no se da debido a la falta de visión sistémica y, por supuesto, a la ambición de poder para un mayor control de campos vinculados a intereses personales e inmediatistas. Contribuye también la carencia de una entidad suprasectorial que promueva y vele por una acción más concertada, lo que no es precisamente el caso de la actividad turística en el país, como se apreciará en la sección siguiente.

6. Concepto de “coordinación”: implicancias de la falta de coordinación en el contexto organizacional

En años recientes, ha habido un interés cada vez mayor en preguntas sobre cómo las actividades de los sistemas complejos pueden ser coordinadas. En este campo de estudio, la coordinación es entendida como “el manejo de dependencias” (Del Castillo, 1999). Complementando esta definición para una mayor claridad del concepto, se puede definir la coordinación como “la acción conjunta entre diversos actores para el manejo de sus dependencias”.

La coordinación ha tenido un importante rol en el análisis inter-organizacional. Ésta involucra un proceso de acción o toma de decisión concertada en la cual dos o más organizaciones participan con algún tipo de arreglo (*adjustment*) deliberado entre ellas. (Warren y otros 1974).⁹ Un factor clave en este dominio es la idea de que las transacciones son deliberadas e involucran un objetivo que es colectivo, siendo este un punto destacado de diferenciación con la cooperación.

Todas estas definiciones aluden a dos aspectos que constituyen los principios fundamentales de la ecología: la interrelación y la interdependencia. De modo que la coordinación lleva implícita la visión ecológica y el criterio sistémico que son fundamento de la ecología organizacional, “una perspectiva ecológica que enfatiza la colaboración, la cual puede hacer una importante contribución a como entendemos y manejamos el mundo organizacional (Ruiz, 1998).¹⁰

En la teoría de juegos se encuentra, asimismo, un concepto que ayuda a comprender mejor los tan escasos resultados en procesos de coordinación entre agentes vinculados por interacciones estratégicas que no consiguen alinear sus informaciones, expectativas, creencias, estrategias, decisiones y/o acciones. Este concepto es el de “falla de coordinación”, que alude a un vacío en un proceso de concertación, a fin de ponerse de acuerdo para lograr un objetivo único.

En el trabajo de Lerda, Acquatella y Gómez, (2003)¹¹ se menciona la existencia de “fallas de coordinación” variopintas en políticas públicas que:

1. Persiguen objetivos mutuamente contradictorios: por ejemplo cuando se da prioridad simultáneamente a distintas actividades productivas sin un adecuado ordenamiento territorial. Ocurre entonces, que en un mismo lugar se pretende desarrollar agricultura y minería, o se pretende convertir en un polo de desarrollo turístico un lugar donde el acceso es difícil o donde no hay infraestructura adecuada.
2. Adoptan metas internamente inconsistentes: en el caso del turismo, se busca lograr mayor financiamiento para las áreas naturales protegidas en las que la actividad turística es fuente principal de recursos económicos, pero no se aplica una política de tarifas diferenciadas entre

⁹ Warren, R.L. 1967. The Interorganizational Field as a Focus for Investigation. *Administrative Science Quarterly*, 12:396-419

¹⁰ Ruiz, G. 1997. A Social Ecological Approach to Organizational Network Analysis: The Manu Biosphere Reserve Cause Study, Peru. 242p.

¹¹ Lerda, J; J. Acquatella y J.J. Gómez, 2004 (en preparación). Coordinación de Políticas Públicas: Desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental. CEPAL. Santiago de Chile. 35 p.

nacionales y extranjeros, con lo cual no se maximiza el beneficio que se podría lograr de estos espacios.

3. Operan horizontes de tiempo incompatibles: los autores ponen el ejemplo de una política de atracción de inversiones que no considera el costo de remediación de problemas ambientales generados a largo plazo por la actividad fomentada (por ejemplo en el sector minero), El resultado final es la generación de pasivos contingentes de carácter ambiental que podrán transformarse en efectivos y demandar recursos fiscales. Esta situación ocurre también en el país, donde no se consideran los costos futuros en caso de daño ambiental.
4. Desarrollo de actividades conjuntas de manera desincronizada; por ejemplo, la legislación forestal actual permite la participación de privados en el aprovechamiento sostenible del bosque mediante la figura de la concesión. En las modalidades de aprovechamiento del bosque aparece la “concesión para ecoturismo”, sin embargo no se han considerado criterios técnicos de turismo en el otorgamiento de estas concesiones, ni la correspondiente difusión de la herramienta, con lo cual, aún no se han otorgado ninguna de estas concesiones en el país.
5. Siguen secuenciamientos ineficientes y hasta contraproducentes: uno de los destinos turísticos más importantes en la costa peruana, es la Reserva Nacional de Paracas, que es además la única área natural protegida que incluye ecosistemas marinos. En la explotación del gas de Camisea, que es crucial para el desarrollo económico, el ducto para llevar el producto a las embarcaciones en la costa pasa muy cerca de la Reserva, y sin duda tendrá repercusiones en la zona. La planificación del lugar por donde debía atravesar el ducto no otorgó el suficiente peso e importancia a otras actividades productivas que se desarrollan en el mismo ámbito y que se verán afectadas.
6. Son abandonados o mudan de curso ante un simple cambio de autoridades responsables: lamentablemente en nuestro país, no hemos sido capaces de construir instituciones sólidas con vocación de permanencia, y a esto contribuye la alta rotación de autoridades en nuestro país. Son pocos los ministros que permanecen más de dos años en su cargo y al momento de ser cambiados, usualmente cambia todo el personal de confianza. De esta manera es difícil construir y mantener políticas estables y de largo plazo. Son muchos los casos reportados de que cuando ocurre cambio de autoridades, ya sea por cambio de gobierno o en períodos del mismo gobierno, muchas de las iniciativas vuelven a cero. Esto se ha dado más frecuente y drásticamente en los niveles intermedios, como por ejemplo en las Direcciones Regionales, en que se dan los casos que la nueva autoridad recibe en forma incompleta los acervos documentarios, y muchos de los documentos recibidos por su antecesor, especialmente publicaciones relacionadas al sector, desaparecen antes de la transferencia de cargo.
7. Cuyas autoridades sectoriales se comportan de manera autista: en nuestro país, las actividades productivas están adscritas a un ministerio, cuyo titular, el ministro, es el responsable de regular las actividades de su sector. En esta función de regular actividades, la visión de cada ministerio es muy sectorial, no hay un flujo continuo de información entre sectores. En este escenario, temas como el ambiental de carácter netamente transversal no pueden ser vistos en su totalidad, y no se analizan los impactos que las actividades de cada sector pueden generar sobre actividades adscritas a un sector distinto.

A este breve análisis puede añadirse que no sólo se trata de una declaración de objetivos o metas que resulta contradictoria. Podría incluso ocurrir que los objetivos sean coherentes y dirigidos hacia un mismo fin, pero en la práctica esta situación no se plasma por problemas en la toma de decisiones por parte de las autoridades o la delegación de competencias en otros niveles de gobierno.

La ausencia de una adecuada integración, coherencia y coordinación entre múltiples áreas de intervención pública y entre distintos niveles de gobierno, aunada a políticas sectoriales que persiguen objetivos propios, y que fueron formuladas y diseñadas, como también implementadas, con fuerte

independencia del resto de las políticas públicas, terminan por generar resultados no deseados ni esperados. Este hecho determina también que algunos objetivos sectoriales sean incoherentes entre sí, y/o que se observe falta de comunicación, diálogo y coordinación de actividades entre autoridades y organizaciones gubernamentales, tanto transversalmente (entre sectores o áreas funcionales), como verticalmente (entre los niveles de gobierno central, regional y local).

Tal como mencionan Lerda, Acquatella y Gómez (2003), la formulación, diseño e implementación de políticas para el desarrollo ambientalmente sostenible, y sus resultados, dependen en gran medida del grado de evolución y calidad de la infraestructura institucional y organizacional, así como de los mecanismos de intervención pública que le permitan actuar como un todo armónico en el mediano y largo plazo.

Es ampliamente conocido, que la calidad de las organizaciones –públicas y privadas– relacionadas con la actividad turística, tiene una importancia decisiva en la efectividad y eficiencia de esta actividad, sin embargo, esta calidad se ve seriamente afectada por algunas causas como las que se presentan a continuación:

- i. Algunas políticas sectoriales muestran exagerado grado de autonomía respecto a otras políticas sectoriales y en ocasiones también, a lineamientos de política general de gobierno;
- ii. Las iniciativas y actividades técnico-burocráticas requeridas para viabilizar una adecuada coordinación normalmente enfrentan elevados costos de transacción intra-gubernamentales, los que son necesarios tener en cuenta en el análisis del tema. En la medida que ellos sean un componente importante del costo total de coordinar y/o que no estén financiados por asignaciones presupuestarias específicas, cabe anticipar que –desde el punto de vista social– la oferta de coordinación estará por debajo de las expectativas;
- iii. A la referida multiplicidad de ‘actores’ debe adicionarse una multiplicidad de objetivos por alcanzar, informaciones que intercambiar, expectativas que alinear, instrumentos que analizar, estrategias que evaluar, acuerdos que lograr, tareas por ejecutar, horizontes que ponderar, entre otros, todo ello desde la perspectiva de diferentes sectores y niveles de gobierno (los que en muchos casos tienen atribuciones y/o responsabilidades concurrentes), además de los actores provenientes del sector privado. Siendo así no cuesta mucho concluir que las complejidades del referido escenario tienen buenas probabilidades de traducirse en problemas de coordinación.
- iv. Los problemas de recopilación, clasificación, selección y disseminación de información entre los diferentes niveles y sectores de gobierno no son menores que los referidos en el punto anterior e introducen dificultades adicionales.

La sostenibilidad turística está fundamentada en un principio de racionalidad y en el compromiso de los actores involucrados para ejercerla. Para este fin es preciso que esa racionalidad se haga manifiesta en una voluntad de alcanzar los objetivos propuestos. Esto requiere de una adecuada guía de parte del sector turismo para establecer los objetivos comunes, a la vez que se definan las funciones de los actores que se busca comprometer, principalmente en relación al tema ambiental. Para una mejor comprensión de cuales son los roles institucionales, en la sección siguiente se analizan los más destacados.

II. Rol de instituciones clave en turismo y ambiente en Perú

El turismo y la gestión ambiental son dos actividades que se realizan en los distintos ámbitos territoriales (nivel nacional, nivel regional y nivel local) y que, asimismo, involucra a diversos sectores gubernamentales, incluyendo, a la vez, el sector privado con sus componentes.

Un proceso de coordinación entre todos los componentes de esta red social implica una estructura organizativa compleja. En general, se observa que los ministerios tienen diferentes estructuras organizativas, habiendo sido incluidas las unidades ambientales, en la mayoría de los casos, sin un real convencimiento sobre la importancia para su sector. Este hecho tiende a ser más evidente en la medida en que se desciende a los otros niveles de la administración pública. Por esta razón, muchas de estas unidades cumplen funciones de asesoría y apoyo técnico y son otros los órganos con capacidad resolutoria en materia ambiental.

Tal como se ha mencionado anteriormente, el tema ambiental es un tema transversal, que se encuentra presente en todos los ámbitos de nuestra vida y el desarrollo de actividades productivas. En el país se ha optado por un tratamiento del tema ambiental desde el punto de vista sectorial, con lo cual la responsabilidad queda a cargo de cada sector a través del órgano que la autoridad designe. Si bien el Consejo Nacional del Ambiente cumple el rol de proponer, coordinar, dirigir y evaluar la Política Ambiental Nacional, no tiene atribuciones directas sobre las actividades productivas. Por esta razón, la coordinación entre sectores es fundamental e imprescindible para la conservación de los recursos naturales y culturales del país.

En el caso del sector privado, donde la atención al tema ambiental tiende a estar supeditada a otros objetivos e intereses, salvo en el caso de organizaciones especializadas creadas especialmente para tal fin, no cuenta aun con la estructura organizacional adecuada para las funciones de coordinación que se propugnan.

En realidad, escapa a los límites de este estudio un análisis exhaustivo que incluya a todas las organizaciones involucradas en la actividad turística, con el fin de lograr una mayor efectividad y eficiencia respecto a las políticas y objetivos ambientales en el país. Por este motivo, se ha seleccionado una muestra representativa de las organizaciones que, en una primera aproximación de análisis sobre la coordinación intersectorial, deberían ser tomadas en cuenta.

1. A nivel de gobierno central

La entidad de más alto nivel en el Estado Peruano encargada de la coordinación intersectorial es la Presidencia del Consejo de Ministros, estando los aspectos de ambiente y turismo a cargo del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR). A continuación se hace una breve reseña de las competencias de las tres instituciones.

1.1 Presidencia del consejo de ministros

La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) es el principal organismo de articulación pública en el Estado. Las principales competencias de la PCM están asociadas a la coordinación política, figurando entre ellas:

- Armonizar las políticas generales de gobierno en coordinación con las diversas entidades del Estado.
- Coordinar y realizar el seguimiento de las políticas y programas integrales e intersectoriales del Poder Ejecutivo.
- Coordina acciones con el Poder Legislativo, con las autoridades autónomas y las descentralizadas, para conciliar prioridades y asegurar el cumplimiento de los objetivos de interés nacional.

Dentro de la estructura organizacional del PCM, la dependencia que como su nombre mismo lo indica, tiene a su cargo las funciones de coordinación, es la Secretaría de Coordinación Interinstitucional. Este órgano es el encargado de efectuar las coordinaciones necesarias con el Congreso de la República, los Organismos Constitucionales Autónomos, las Comisiones, los organismos públicos descentralizados, los organismos reguladores de servicios públicos adscritos a la PCM y las entidades del Estado distintas al Poder Ejecutivo. Entre las funciones que tiene asignada la Secretaría no se puede apreciar una especial atención a las acciones de coordinación intersectorial.

La coordinación intersectorial, de acuerdo a la experiencia en los últimos años en el país, se hace indispensable en dos sectores: ambiental y turismo. De estos, el sector ambiental es uno de los que ha recibido mayor atención en los últimos quince años, como consecuencia de la promulgación del Código del Medio Ambiente y la creación del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), lo cual respondía a una creciente exigencia de parte de organismos internacionales y nacionales. La gestión ambiental, a cargo del CONAM, ha hecho ver la importancia del modelo transectorial y de coordinación plasmado en esta entidad. Conforme se va desarrollando el sector turismo en el país, se hace sentir la necesidad imperativa de contar con un modelo semejante en el sector. Por esta razón, a continuación se destacan los principales fundamentos de este modelo, plasmados en la estructura organizacional de CONAM y en sus herramientas de gestión ambiental como el Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA).

1.2 Consejo nacional del ambiente

De las competencias asignadas a la PCM, la función de coordinación en materia ambiental descansa en gran medida en el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), institución adscrita a la PCM.

El CONAM es la autoridad ambiental nacional responsable de promover, coordinar, controlar y velar por el ambiente y el patrimonio natural de la Nación (Ley del Consejo Nacional del Ambiente, No. 26.410, 1994). Esta institución tiene entre sus objetivos promover la conservación del ambiente a fin de coadyuvar al desarrollo integral de la persona humana, sobre la base de garantizar una adecuada calidad de vida y propiciar el equilibrio entre el desarrollo socioeconómico, el uso sostenible de los recursos naturales y la conservación del ambiente.

La naturaleza propia del tema ambiental (como también es el caso del turismo), en cuanto a realidad compleja y funcionamiento interrelacionado, exige involucrar a las instituciones sectoriales en la gestión, para lo cual debe respetárseles y en lo posible, potenciar sus capacidades técnicas y administrativas, sus competencias y en particular su capacidad fiscalizadora.

Dentro de las metas del CONAM figura el mandato de establecer interacciones necesarias para lograr una adecuada participación de todos los que tienen responsabilidad en la gestión ambiental. En la práctica esto significa la creación de una “organización” que se articule como una red, pero que no concentre ni restrinja las competencias existentes, aunque sí las debe ordenar. Una de las herramientas fundamentales para responder a las necesidades de armonizar las políticas sectoriales con las políticas nacionales ambientales, la coordinación de la gestión intersectorial y la descentralización de capacidades de gestión ambiental es el Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA).¹² Este documento se preparó sobre la base del diseño de una institucionalidad ambiental integradora, que juega un rol preferentemente orientador y coordinador, que no sectorializa la gestión ambiental de la administración pública. En este se definen las funciones y actividades de las entidades y dependencias públicas de los distintos niveles de gobierno, las instituciones del sector privado y la sociedad civil. El Estado asigna a CONAM un rol de coordinación entre las instancias ambientales de cada sector.

El mecanismo de coordinación interinstitucional de mayor jerarquía en el CONAM es la Comisión Ambiental Transectorial (CAT), encargada de coordinar y concertar en el nivel político, los asuntos de carácter ambiental, planteados por el Consejo Directivo del CONAM. Está integrado por autoridades del Sector Público del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

Entre las funciones del CAT está el coordinar y concertar políticas en materia ambiental, en los asuntos materia de su convocatoria y poner en conocimiento de los Ministros o superiores jerárquicos que correspondan, los avances y resultados del trabajo de la CAT, a fin de facilitar la decisión política y su implantación operativa en la gestión ambiental sectorial. Es de destacar que actualmente el número de miembros con los que cuenta el CAT son 26, cuya composición se resume a continuación:

- El Presidente del Consejo Directivo del CONAM, quien lo presidirá
- El Secretario Ejecutivo del CONAM.
- 17 viceministros.
- Un representante de los Gobiernos Regionales.
- Un representante de los Gobiernos Locales.
- El Jefe del Instituto del Mar del Perú.
- El Jefe del Instituto Nacional de Recursos Naturales.
- El Jefe del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología.
- El Director General de Dirección de Capitanías y Guardacostas del Ministerio de Defensa.
- El Director de la Dirección de Hidrografía y Navegación del Ministerio de Defensa.

El nivel de los representantes y el alto número de miembros ha limitado su actividad a muy escasas reuniones, en las cuales no asisten los titulares, salvo casos de excepción, cuando el tema a tratar les concierne directamente o es de particular interés. La delegación de la asistencia a funcionarios de menor rango, como es el caso de asesores u otros representantes, da lugar a que se reduzca la capacidad de toma de decisiones en la comisión.

Otro tema a destacar, en cuanto al cuidado de la base de los recursos naturales y del ambiente, son las unidades ambientales que deben trabajar directamente con CONAM. Las funciones relacionadas a la

¹² Consejo Nacional del Ambiente, 1999. Marco Estructural de Gestión Ambiental. Lima. 115 p.

gestión ambiental son encargadas a oficinas de distinto nivel jerárquico en cada ministerio, y el nivel de descentralización también varía según el sector. Existen unidades ambientales en prácticamente todos los ministerios, con muy contadas excepciones como es el caso del Ministerio de Educación. Lamentablemente en los ministerios se observan muy diferentes estructuras organizativas, no solo para los aspectos relacionados con la gestión ambiental, sino para todas las otras áreas del quehacer institucional. No todas las unidades ambientales en ellos son equivalentes. Hay unidades ambientales con más personal y mayor jerarquía dentro de su sector, como es el caso de la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Energía y Minas, que depende directamente del Vice-Ministerio de Minas. Por otro lado, el Ministerio de la Producción tiene sus oficinas ambientales en niveles de diferente jerarquía: en el Vice-Ministerio de Pesquería, la Dirección Nacional de Medio Ambiente de Pesquería reporta directamente al Viceministro, mientras que en el Vice-Ministerio de Industria la Dirección de Medio Ambiente de Industria es un órgano dentro de la Dirección Nacional de Industria, que sí reporta directamente al Vice-Ministro, lo cual la ubica en un rango inferior. Este hecho dificulta las coordinaciones entre ambas dependencias.

Estos problemas limitan las posibilidades para cumplir cabalmente sus funciones de protección, supervisión y control ambiental, frente a otras direcciones encargadas de promover las actividades productivas. Además, complica los esfuerzos de coordinación intersectorial.

Finalmente, cabe mencionar que el CONAM es una entidad que aún con limitaciones, ha tenido avances puntuales en el desarrollo de instrumentos de gestión regional y local, habiendo creado Comisiones Ambientales Regionales en buena parte del país, que incluyen entre otras actividades, la búsqueda de mejores prácticas ambientales en el sector turismo.

1.3 Ministerio de comercio exterior y turismo

El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), a través del Vice-Ministerio de Turismo, es el órgano rector de la actividad turística en el país. Su rol es esencialmente normativo, teniendo la responsabilidad de definir la política, estrategias y normas relacionadas al turismo.

EL MINCETUR ha trazado sus líneas de acción en el Plan de Desarrollo Turístico del Perú 2001–2006¹³, en el cual se fija el turismo como una política de Estado. Cabe mencionar que si bien este documento no ha sido aprobado mediante una Resolución Ministerial, como debería ser para su reconocimiento oficial, ha sido utilizado como el elemento referencial de las políticas turísticas en el país.

De los postulados del mencionado documento se desprenden varios lineamientos, entre los cuales destaca el de “Ordenamiento Territorial de la Oferta Turística” cuyo objetivo se define como:

“...mostrar el Producto Turístico Peruano (PTP), que presente nuevos atractivos y modalidades: participativo, ecológico, místico, así como nuevas rutas y formas de viajar, incluyendo nuevas carreteras, red ferroviaria, rutas marítimas y fluviales adecuadas” (MITINCI: 2002 p.17).

Como parte de las labores necesarias para cumplir sus objetivos se considera: incorporar nuevos atractivos, poner en valor recursos turísticos, promover inversiones y cooperación técnica internacional e implementar el Programa Nacional de Ecoturismo y Turismo Sostenible. Este último aún no ha sido activado.

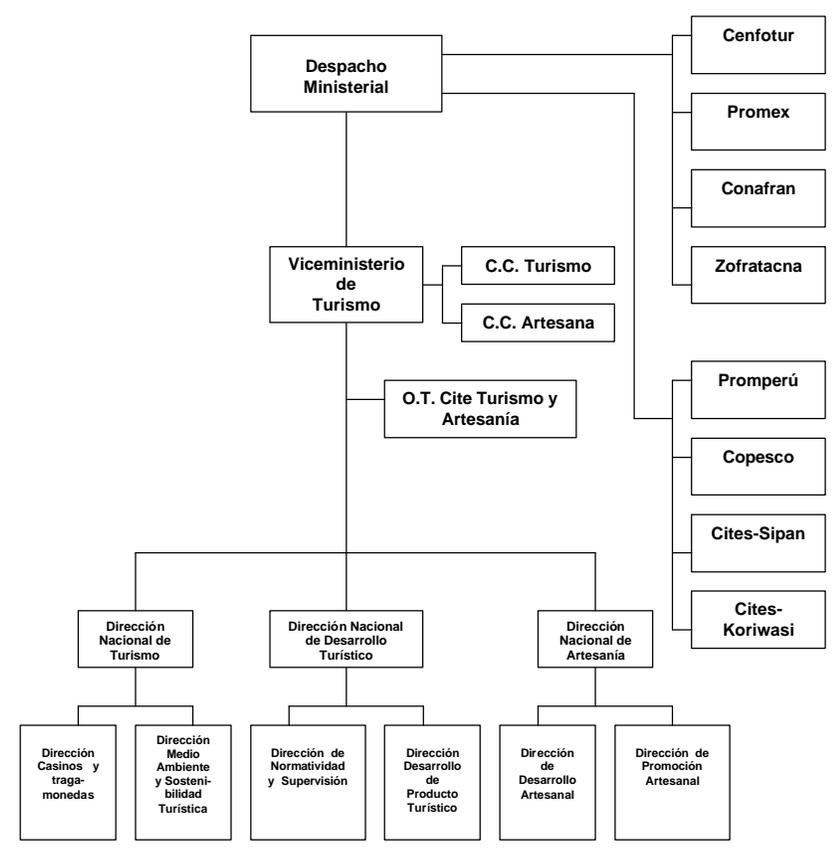
Para la incorporación de nuevos atractivos turísticos a la oferta nacional, en los años 2003 y 2004 se ha previsto invertir US\$ 6.284.946,57 para desarrollar trece proyectos de desarrollo turístico en forma descentralizada, tal como se muestra en los siguientes cuadros. Los fondos provienen de un sistema de recaudación de un impuesto de US\$ 15 por la venta de pasajes internacionales con destino peruano, considerado en la Ley 27.889 de promoción turística, del cual se destina 80% de lo recaudado para promoción y 20% para desarrollo de productos turísticos, más recursos directamente recaudados por el sector, y un excepcional aporte de un gobierno regional (Amazonas) para el desarrollo del proyecto de

¹³ “Plan de Desarrollo Turístico del Perú 2001-2006”. MINCETUR, Viceministerio de Turismo. Lima, 2002.

desarrollo turístico de Kuelap. Como puede apreciarse en los cuadros de programación de inversiones para los años 2003 y 2004 (ver cuadros 1 y 2), los destinos a desarrollar están vinculados a actividades de turismo cultural, natural, ecoturismo y termalismo. Si bien los funcionarios del MINCETUR han manifestado que se están tomando previsiones en relación al manejo ambiental de los proyectos, no se dispone de cifras concretas acerca de la magnitud de las inversiones en este tema.

En relación a asuntos ambientales, el Vice-Ministerio de Turismo cuenta con la recientemente creada Dirección de medio ambiente y sostenibilidad turística, que se encuentra adscrita a la Dirección Nacional de turismo. Sin embargo, su ubicación dentro de la estructura orgánica no tiene el nivel que sería recomendable, dada su importancia y la necesidad de contar con interlocutores del mismo nivel jerárquico tanto en CONAM como en otros ministerios. La ubicación de esta dirección puede apreciarse en el siguiente recuadro:

Recuadro 1
ORGANIGRAMA DEL MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO



Fuente: Elaborado por el autor.

Otro punto importante a destacar es que no existe una unidad de coordinación intersectorial dentro de la estructura actual del Vice-Ministerio.

En los meses de mayo y junio del 2004 el MINCETUR, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha iniciado el proceso para diseñar el Plan Estratégico Nacional de Turismo. Este proceso comenzó con la organización de cuatro talleres regionales involucrando los sectores público, privado y sociedad civil en general, y ha sido complementado con un taller nacional, en que se han definido las bases estratégicas para el desarrollo de la actividad turística peruana a un horizonte de 11 años. Cabe mencionar que es una de las principales iniciativas que se han desarrollado en los últimos años, pues llena un vacío importante en la definición del rumbo turístico del país, siendo destacable además la relevancia que se ha otorgado tanto a la aplicación de los principios de sostenibilidad como en el involucramiento de elementos ambientales en la gestión turística.

Cuadro 1

PROYECTOS DE DESARROLLO TURÍSTICO EN EL PERÚ: AÑO 2003
(DIVERSAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO)

| Ítem | Nombre de proyecto | Código SNIP | Fuente financiamiento | Año 2003 | Año 2003 | | |
|------|---|-------------|-----------------------|--------------------------|------------------------|-----------------------|-------------|
| | | | | Monto programado (US \$) | Monto programado (s/.) | Monto ejecutado (s/.) | Saldo (s/.) |
| 1 | Conservación del monumento arqueológico de Kuelap | 5 748 | LEY 27 889 | 254 286,00 | 890 001 | 473 692 | 416 309 |
| 2 | Proyecto de acondicionamiento turístico del lago Titicaca | 5 751 | RDR | 50 000,57 | 175 002 | 175 000 | 2 |
| | | | LEY 27 889 | 294 762,86 | 1 031 670 | 1 031 668 | 2 |
| 3 | Proyecto turístico donde nace el Amazonas Iquitos–nauta | 5 754 | LEY 27 889 | 172 914,29 | 605 200 | 26 933 | 578 267 |
| 4 | Programa de desarrollo turístico de Arequipa y el valle del Colca | 5 760 | RDR | 146 428,57 | 512 500 | 493 883 | 18 617 |
| 5 | Desarrollo turístico playas del norte | 5 782 | RDR | 146 428,57 | 512 500 | 12 500 | 500 000 |
| 6 | Desarrollo turístico región La Libertad (Huaca sol y la luna) | 5 780 | RDR | 71 428,57 | 250 000 | – | 250 000 |
| 7 | Acondicionamiento turístico de Chavin (vía de acceso) | 5 804 | RDR | 57 142,86 | 200 000 | 200 000 | – |
| 8 | Estudio de pre-inversión museo Chavin | | RDR | 27 714,29 | 97 000 | – | 97 000 |
| 9 | Reordenamiento urbano y desarrollo cultural en centros históricos Machu Picchu pueblo | 5 784 | LEY 27 889 | 1 033 365,43 | 3 616 779 | 3 616 775 | 4 |
| 10 | Puesta en valor y acondicionamiento turístico de Caral | 5 759 | LEY 27 889 | 183 085,71 | 640 800 | 640 800 | – |
| 11 | Acondicionamiento turístico de Huaca Rajada–Tucume | 5 746 | LEY 27 889 | 152 571,43 | 534 000 | 23 535 | 510 465 |
| | TOTAL RDR | | | 499 143,43 | 1 747 002 | 881 383 | 865 619 |
| | TOTAL LEY 27 889 | | | 2 090 985,71 | 7 318 450 | 5 813 403 | 1 505 047 |
| | TOTAL | | | 2 590 129,14 | 9 065 452 | 6 694 786 | 2 370 666 |

Fuente: Ministerio de comercio exterior y turismo (Mincetur), 2004.

Cuadro 2

PROGRAMACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO TURÍSTICO EN EL PERÚ AÑO 2004
(DIVERSAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO)

| Ítem | Nombre de proyecto | Código SNIP | Fuente financiamiento | Año 2004 | |
|------|---|-------------|-----------------------|------------------------|--------------------------|
| | | | | Monto programado (s/.) | Monto programado (US \$) |
| 1 | Puesta en valor del monumento integrante del patrimonio de la nación–Saña | 6 043 | LEY 27 889 | 783 562 | 223 874,86 |
| 2 | Conservación del monumento arqueológico de Kuelap | 5 748 | LEY 27 889 | 2 507 397 | 716 399,14 |
| | | | REGIÓN | 891 861 | 254 817,43 |
| 3 | Proyecto de acondicionamiento turístico del lago Titicaca | 5 751 | LEY 27 889 | 2 037 260 | 582 074,29 |
| 4 | Proyecto turístico donde nace el Amazonas Iquitos–nauta | 5 754 | LEY 27 889 | 783 562 | 223 874,86 |
| 5 | Programa de desarrollo turístico de Arequipa y el valle del Colca | 5 760 | RDR | 18 617 | – |
| | | | LEY 27 889 | 1 880 548,00 | 537 299,43 |

Cuadro 2 (conclusión)

| Ítem | Nombre de proyecto | Código SNIP | Fuente financiamiento | Año 2004 | |
|------|---|-------------|-----------------------|------------------------|--------------------------|
| | | | | Monto programado (s/.) | Monto programado (US \$) |
| 3 | Proyecto de acondicionamiento turístico del lago Titicaca | 5 751 | LEY 27 889 | 2 037 260 | 582 074,29 |
| 4 | Proyecto turístico donde nace el Amazonas Iquitos–nauta | 5 754 | LEY 27 889 | 783 562 | 223 874,86 |
| 5 | Programa de desarrollo turístico de Arequipa y el valle del Colca | 5 760 | RDR | 18 617 | – |
| | | | LEY 27 889 | 1 880 548,00 | 537 299,43 |
| 6 | Desarrollo turístico playas del norte | 5 782 | RDR | 500 000 | – |
| | | | LEY 27 889 | 1 567 123 | 447 749,43 |
| 7 | Desarrollo turístico región La Libertad | 5 780 | RDR | 250 000 | – |
| 8 | Puesta en valor turístico del pueblo inka de Ollantaytambo | 5 790 | RDR | 600 000 | 171 428,57 |
| 9 | Acondicionamiento turístico de Chavin museo | 5 804 | RDR | 97 000 | – |
| 10 | Acondicionamiento turístico de Huaca Rajada–Tucume | 5 746 | LEY 27 889 | – | – |
| 11 | Puesta en valor del Gran Pajatén–San Martín | 5 789 | LEY 27 889 | 313 425 | 89 550,00 |
| 12 | Desarrollo del programa de termalismo | 5 792 | LEY 27 889 | 783 562 | 223 874,86 |
| 13 | Desarrollo de infraestructura turística en zonas arqueológicas y culturales | 5 797 | LEY 27 889 | 783 561 | 223 874,57 |
| | TOTAL–RDR | | | 1 465 617 | 171 428,57 |
| | TOTAL LEY 27 889 | | | 11 440 000 | 3 268 571,43 |
| | TOTAL | | | 13 797 478 | 3 694 817,43 |

Fuente: Ministerio de comercio exterior y turismo (Mincetur), 2004.

1.4 Relaciones de coordinación entre CONAM y MINCETUR

La actividad turística puede, potencialmente, generar impactos ambientales en los recursos naturales y en grupos sociales. Este hecho ha determinado un vínculo de interés mutuo de trabajo entre el CONAM y el MINCETUR, a través del Vice–Ministerio de Turismo.

Los esfuerzos conjuntos han sido de diversa índole y magnitud, a nivel formal e informal, respondiendo a situaciones especiales de carácter coyuntural más que a una coordinación estructurada de carácter continuo.

Sin embargo, recientemente se ha firmado un convenio de cooperación interinstitucional entre ambas instituciones, reconociendo que sus objetivos institucionales son afines y con intereses comunes, considerando de importancia establecer relaciones duraderas y eficaces orientadas a la política ambiental del Sub Sector Turismo, así como establecer canales de comunicación que permitan el cumplimiento de sus objetivos.

Los fines del mencionado convenio son:

- Asesoramiento por parte del CONAM en el desarrollo de la Política Ambiental del Sub Sector Turismo, así como en la elaboración de normas ambientales sectoriales.
- Apoyo mutuo en el otorgamiento de facilidades para el uso de instalaciones u otros medios para el desarrollo de las acciones de capacitación que se organicen por acuerdo de ambas partes.

- Organización de eventos con fines de capacitación sobre aspectos específicos en Política Ambiental.

El convenio deja abierta la posibilidad de determinar fines adicionales.

Como puede apreciarse, el espíritu del convenio es apoyar al Vice–Ministerio de Turismo en la definición y aplicación de sus políticas ambientales, a lo que se agrega la capacitación en temas ambientales al personal del sector.

1.5 Otros actores vinculados a la actividad turística y ambiental

Como ha sido mencionado previamente, el sector turismo es transectorial por excelencia. Si bien puede afirmarse que prácticamente todos los sectores pueden tener algún grado de vinculación con éste, a continuación se enuncian aquellos que en una primera etapa de coordinación deben ser necesariamente tomados en cuenta dentro de una red de coordinación del sector turismo.

Cuadro 3

PRINCIPALES ACTORES PROPUESTOS PARA UNA RED DE COORDINACIÓN DEL SECTOR TURISMO

| Institución | Factor de Vinculación |
|--|---|
| Presidencia del Consejo de Ministros | Coordinación intersectorial |
| Ministerio de Educación/Instituto Nacional de Cultura | Patrimonio Cultural |
| Ministerio de Agricultura | Recursos naturales asociados al turismo, Áreas Naturales Protegidas |
| Ministerio de Energía y Minas | Impactos ambientales en áreas de interés turístico actual y potencial |
| Ministerio de Relaciones Exteriores | Promoción turística, patrimonio natural y cultural, compromisos internacionales |
| Ministerio de Transportes y Comunicaciones | Aeropuertos, infraestructura vial, puertos |
| Ministerio del Interior (Migraciones, Policía de Turismo) | Seguridad de visitantes |
| Ministerio de Economía y Finanzas | Asignaciones presupuestales al sector |
| Consejo Nacional de Descentralización | Coordinación de políticas turísticas nacionales y regionales |
| Asociación Nacional de Municipalidades | Coordinación de políticas turísticas nacionales, regionales y locales |
| Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) | Defensa de derechos de turistas |
| Sector Privado (gremios, representaciones de pueblos indígenas, ONG, Agencias de viaje, operadores turísticos) | Promoción internacional de destinos turísticos, operación y servicios turísticos social y ambientalmente sostenibles. |

Fuente: Elaborado por el autor.

Adicionalmente a estos sectores, pueden agregarse instituciones tales como la Oficina de UNESCO en el Perú y las Agencias de Cooperación Técnica Internacional.

2. A nivel de gobiernos regionales

2.1 Gobiernos regionales

La Constitución Política del Perú, aprobada en 1979, contenía el mandato de descentralizar el país mediante la instalación de gobiernos regionales.¹⁴ Desde entonces se comenzó a discutir realmente la

¹⁴ Artículo 256° de la Constitución Política del Perú de 1979: “Las regiones se constituyen sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, económica, administrativa y culturalmente. Conforman unidades geo-económicas. La descentralización se efectúa de acuerdo con el plan nacional de regionalización que se aprueba por ley”.

necesidad de descentralizar de manera efectiva el país. Como resultado, en los años subsiguientes se aprobarían las normas que conformarían el marco jurídico para iniciar este proceso.¹⁵

De acuerdo con lo previsto en la Ley de Bases de la Regionalización, se conformaron nueve regiones, sobre la base de los 23 departamentos políticos que existían hasta ese momento (con la exclusión de Lima y la Provincia Constitucional del Callao) y sobre los cuales se asignaban las jurisdicciones municipales, provinciales y distritales. Estos gobiernos regionales asumieron entonces directamente competencias para administrar los recursos naturales y actividades productivas en el ámbito de su región, bajo los lineamientos del sector correspondiente.

Sin embargo, la falta de claridad en el modelo hizo que los gobiernos regionales no funcionaran de la manera adecuada y se crearan muchas confusiones. En abril de 1992, al producirse el denominado autogolpe, el gobierno desactivó los gobiernos regionales y constituyó los consejos transitorios de administración regional, los cuales regresaban a un modelo donde básicamente la administración de recursos naturales y actividades productivas dependían del sector central a través de direcciones regionales que estaban administrativamente bajo el CTAR, pero funcionalmente bajo cada Ministerio del nivel central de gobierno. Los CTAR tendrían vigencia hasta el establecimiento de un nuevo régimen legal para la descentralización regional. Mientras tanto, el Poder Ejecutivo sería el encargado de determinar y nombrar los órganos de gobierno de cada región.

El tema de la regionalización fue abordado en la Constitución de 1993. En el texto constitucional se dispuso que la descentralización del país mediante el establecimiento de regiones debía ser proyectada como un proceso permanente cuyo objetivo sería el desarrollo integral del país. Este proceso sería regulado mediante leyes específicas.

Finalmente, en el año 2002 se completó el marco normativo que permitiría la instalación de los gobiernos regionales. En marzo se aprobó la Ley de Elecciones Regionales¹⁶ en la cual se estableció que cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao, constituiría una circunscripción electoral. El departamento de Lima fue objeto de un régimen especial, pues se excluyó de manera expresa a la provincia de Lima Metropolitana como parte de la circunscripción electoral. Esta previsión fue reiterada en la Ley de Bases de la Descentralización¹⁷ aprobada en julio del mismo año. Esta última norma regula también la estructura y organización del Estado, reconociendo tres niveles: gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales. A cada nivel le atribuye competencias exclusivas, aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno; y competencias compartidas, aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno que comparten fases sucesivas de los procesos implicados.

Casi a finales del año 2002 se promulgó la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales,¹⁸ donde una vez más el Perú intenta desarrollar un proceso de regionalización del país, que pueda a la vez permitir la descentralización sin perder el carácter unitario, bajo el cual está organizado el Estado peruano.

La legislación dispone que las competencias de los gobiernos regionales en los temas de gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental son compartidas con los otros niveles de gobierno, mientras que en el tema de ordenamiento territorial, los gobiernos regionales tienen competencia exclusiva dentro de su jurisdicción, sin contravenir el principio de unidad del territorio de la República y la política nacional en este tema.

De acuerdo a la ley de elecciones regionales, Ley 27.683, en las primeras elecciones regionales, cada uno de los departamentos existentes se constituye en una circunscripción electoral, excepto el caso de Lima, donde la circunscripción no comprende a la provincia de Lima metropolitana. Es decir, se constituye

¹⁵ Este marco legal estuvo conformado por la Ley 23.878, Ley que aprueba el Plan Nacional de Regionalización publicada el 21 de junio de 1984 y la Ley 24.650, Ley de Bases de la Regionalización publicada el 20 de marzo de 1987.

¹⁶ Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, publicada el 15 de marzo de 2002.

¹⁷ Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, publicada el 20 de julio de 2002.

¹⁸ Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, publicada el 18 de noviembre de 2002

una región en cada uno de los 24 departamentos existentes. Se ha previsto que a futuro, estas regiones se consoliden en función a intereses y características comunes.

Las competencias de los gobiernos regionales en relación al turismo y al ambiente se desprenden de la ley orgánica de gobiernos regionales,¹⁹ cuyos principales artículos se presentan a continuación:

Artículo 9. Competencias constitucionales

Los gobiernos regionales son competentes para: (...)

- g) Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley.

Artículo 10. Competencias exclusivas y compartidas establecidas en la Constitución y la Ley de bases de la descentralización

Los gobiernos regionales ejercen las competencias exclusivas y compartidas que les asigna la Constitución, la Ley de bases de la descentralización y la presente ley, así como las competencias delegadas que acuerden entre ambos niveles de gobierno.

1. Competencias exclusivas

Son competencias exclusivas, de acuerdo al artículo 35 de la Ley orgánica de bases de la descentralización N° 27.783, las siguientes: (...)

- h) Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes de desarrollo.

2. Competencias compartidas

Son competencias compartidas, de acuerdo al artículo 36 de la Ley orgánica de bases de la descentralización N° 27.783, las siguientes: (...)

- c) Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente.

Artículo 63. Funciones en materia de turismo

- a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas en materia de desarrollo de la actividad turística regional, en concordancia con la política general del gobierno y los planes sectoriales.
- b) Formular concertadamente, aprobar y ejecutar las estrategias y el programa de desarrollo turístico de la región.
- c) Aprobar directivas relacionadas con la actividad turística, así como criterios técnicos que aseguren el cumplimiento de objetivos y metas que se derivan de los lineamientos de la política nacional de turismo.
- d) Promover el desarrollo turístico mediante el aprovechamiento de las potencialidades regionales.
- e) Calificar a los prestadores de servicios turísticos de la región, de acuerdo con las normas legales correspondientes.
- f) Coordinar con los gobiernos locales las acciones en materia de turismo de alcance regional.
- g) Llevar y mantener actualizados los directorios de prestadores de servicios turísticos, calendarios de eventos y el inventario de recursos turísticos, en el ámbito regional, de acuerdo a la metodología establecida por el MINCETUR.

¹⁹ Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867 (18/11/02).

- h) Identificar posibilidades de inversión y zonas de interés turístico en la región, así como promover la participación de los inversionistas interesados en proyectos turísticos.
- i) Proponer y declarar zonas de desarrollo turístico prioritario de alcance regional.
- j) Disponer facilidades y medidas de seguridad a los turistas, así como ejecutar campañas regionales de protección al turista y difusión de conciencia turística, en coordinación con otros organismos públicos y privados.
- k) Verificar el cumplimiento de las normas de medio ambiente y preservación de recursos naturales de la región, relacionadas con la actividad turística.
- l) Declarar eventos de interés turístico regional.
- m) Supervisar la correcta aplicación de las normas legales relacionadas con la actividad turística y el cumplimiento de los estándares exigidos a los prestadores de servicios turísticos de la región, así como aplicar las correspondientes sanciones en caso de incumplimiento, de conformidad con la normatividad vigente.
- n) Suscribir contratos, convenios o acuerdos de cooperación interinstitucional con entidades públicas o privadas.
- o) Promover la formación y capacitación del personal que participa en la actividad turística.
- p) Fomentar la organización y formalización de las actividades turísticas de la región.
- q) Organizar y conducir las actividades de promoción turística de la región en coordinación con las organizaciones de la actividad turística y los gobiernos locales.
- r) Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes del desarrollo regional.

3. A nivel de municipios

El artículo 194° de la Constitución Política del Perú, en relación a las municipalidades, señala que “las municipalidades provinciales y distritales tienen autonomía política, económica e iniciativa en asuntos de su competencia”. Cuando hablamos de órganos de gobierno local, no nos referimos a agencias administrativas que dependen del gobierno regional o del gobierno nacional. Son órganos autónomos elegidos por voluntad popular, como una forma de expresión de la población en el ámbito local, en consecuencia ejercen plena autonomía en ejercicio de sus competencias legales.

Las municipalidades son consideradas jurídicamente como personas de derecho público que se constituyen por una comunidad humana asentada en un territorio determinado, que administra sus propios intereses y que depende siempre en mayor o menor grado de una entidad pública superior, como lo es el estado nacional.

El artículo 7° de la ley para el desarrollo de la actividad turística señala que “las municipalidades provinciales y distritales son órganos de gobierno local que tienen dentro de su competencia la facultad de promover los recursos turísticos de su localidad, ejecutando las acciones y programas en dicha materia, acorde con los principios básicos del estado y con los objetivos y estrategias que formule el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (ahora MINCETUR)”.

Las municipalidades son la escala desde donde exclusivamente se da la visualización real de la sostenibilidad ambiental y la autenticidad cultural de la práctica turística. Deben estimular el desarrollo de la infraestructura, instalaciones, servicios y atracciones del turismo local dentro de un plan de ordenamiento territorial veraz y congruente. La información sobre los recursos turísticos debe ser debidamente puesta en conocimiento de los pobladores locales y de todo visitante, promocionando el turismo de forma que favorezca la comprensión de los valores y costumbres locales en un entorno de respeto y armonía.

La ley define que el municipio, como expresión del estado en el territorio, ejerce por medio de la gestión y correspondientes servicios, competencias, o sea responsabilidades, sobre materias que afectan su desarrollo, preservación del medio ambiente y la satisfacción de las necesidades de sus pobladores.

3.1 Competencias de las municipalidades

La gestión municipal está ligada a la actuación de otras autoridades del estado. Por ello, todo esfuerzo normativo o de gestión ambiental a cargo de las municipalidades debe estar integrado a los objetivos de las autoridades del gobierno nacional y los gobiernos regionales. Dada su transversalidad, la gestión ambiental debe estar integrada en un paquete de políticas de gobierno de la municipalidad, no debiendo ser concebida como una política autónoma o disociada de la gestión municipal general. Por ello, la Ley orgánica de municipalidades establece que las competencias de este nivel de gobierno son compartidas con el nivel central y el nivel regional.

3.2 Ley orgánica de municipalidades²⁰

La norma legal que rige las funciones de las municipalidades en el Perú es la Ley orgánica de las municipalidades. En este dispositivo pueden reconocerse algunos avances en relación a las competencias que le caben a los municipios en asuntos de ambiente y turismo. Se ofrece a continuación un extracto de los artículos más relevantes sobre estos temas.

Artículo 73. Materias de competencia municipal

(...) Las municipalidades, tomando en cuenta su condición de municipalidad provincial o distrital, asumen las competencias y ejercen las funciones específicas señaladas en el Capítulo II del presente Título, con carácter exclusivo o compartido, en las materias siguientes: (...)

4. En materia de desarrollo y economía local (...)

4.5 Fomento del turismo local sostenible.

Artículo 82. Educación, cultura, deportes y recreación

Las municipalidades, en materia de educación, cultura, deportes y recreación, tienen como competencias y funciones específicas compartidas con el gobierno nacional y el regional las siguientes: (...)

15. Fomentar el turismo sostenible y regular los servicios destinados a ese fin, en cooperación con las entidades competentes.

Artículo 157. Atribuciones

Compete al Concejo Metropolitano: (...)

12. Aprobar planes y programas metropolitanos en materia de acondicionamiento territorial y urbanístico, infraestructura urbana, vivienda, seguridad ciudadana, población, salud, protección del medio ambiente, educación, cultura, conservación de monumentos, turismo, recreación, deporte, abastecimiento, comercialización de productos, transporte, circulación, tránsito y participación ciudadana, planes y programas destinados a lograr el desarrollo integral y armónico de la capital de la República, así como el bienestar de los vecinos de su jurisdicción. Los planes y programas metropolitanos relacionados con inmuebles integrantes del patrimonio cultural de la Nación deberán contar con opinión favorable previa del Instituto Nacional de Cultura; (...)

20. Regular el funcionamiento de la Policía de Tránsito, de Turismo y de Ecología;

²⁰ Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27.972 (27/05/03).

Artículo 161. Competencias y funciones

La Municipalidad Metropolitana de Lima tiene las siguientes competencias y funciones metropolitanas especiales: (...)

4. En materia de industria, comercio y turismo:

Promover y regular la comercialización mayorista y minorista de productos alimenticios, promoviendo la inversión y habilitación de la infraestructura necesaria de mercados y centros de acopio.

Autorizar la realización de ferias industriales y comerciales;

4.3 Autorizar la ubicación y disponer la reubicación de plantas industriales;

4.4 Otorgar licencias de apertura de establecimientos comerciales, artesanales, de servicios turísticos y de actividades profesionales, de conformidad con la zonificación aprobada;

4.5 Dictar las políticas de la banca municipal para el apoyo y promoción de la micro y pequeña empresa industrial;

4.6 Establecer, fomentar y administrar parques y centros industriales;

4.7 Promover y controlar la calidad de los servicios turísticos; y

4.8 Colaborar con los organismos competentes, en la identificación y conservación del patrimonio histórico-monumental y urbanístico.

4. Las ONG y el turismo sostenible

Diversas ONG han mostrado su interés por apoyar o implementar proyectos turísticos, algunos bajo la idea del turismo sostenible, otros más inclinados hacia modalidades de turismo alternativo como el ecoturismo, el agroturismo o el turismo vivencial. Según datos del MINCETUR habría unas 42 ONGs trabajando temas de turismo en el Perú. En Lima se ubican 15 (36%) y 27 (64%) se localizan fuera de la capital. Los objetivos que persiguen con estos proyectos son diversos:

- Conservación de la biodiversidad o del ambiente
- Empoderamiento y fortalecimiento de grupos sociales vulnerables o en estado de abandono
- Generación de ingresos
- Educación
- Protección del patrimonio cultural o histórico

Evidentemente, existen casos en que cumplen con más de un objetivo.

Las ONG han adquirido a nivel local gran influencia, convirtiéndose en aliados para el desarrollo y captando fondos de la cooperación internacional o de ONG internacionales como Conservación Internacional o WWF.

En general se puede considerar que el trabajo de las ONG en lo que respecta al turismo se orienta hacia:

- Capacitar a la población en el campo del turismo (hotelería, servicios de alimentación, guiados, entre otros).
- Realizar programas o campañas de educación ambiental, valoración de las áreas naturales y del patrimonio cultural.
- Captar fondos para financiar proyectos de microempresas o empresas comunales.

- Asesoría financiera y técnica para aquellas comunidades interesadas en el turismo como una alternativa económica.
- Planificación e implementación de nuevos productos turísticos.
- Desarrollo de productos turísticos alternativos caracterizados por su impacto social positivo o su tendencia conservacionista.

Se ha observado una tendencia común en muchos proyectos turísticos manejados por ONG: la falta de conocimiento del negocio turístico. Algunas ONG desarrollan productos turísticos cumpliendo con realizar un adecuado trabajo con las comunidades locales, aplicando talleres y metodologías participativas; y preocupándose por el impacto ambiental y la conservación. Es decir, cumplen con dos de los pilares de la sostenibilidad, el social y el ambiental. No obstante, el económico suele ser el que presenta mayores dificultades. Pues mientras el proyecto cuenta con financiamiento logra desarrollarse, pero no es capaz de generar ingresos para sostenerse y producir ganancias. Asimismo, si bien se capacita a las poblaciones locales en el campo de la atención al turista y hostelería, no se les capacita adecuadamente en el negocio y comercialización de un producto turístico económicamente rentable en el tiempo. Así, al concluir el proyecto de la ONG, la población queda prácticamente abandonada en el competitivo y difícil mundo del negocio turístico.

Un error frecuente es confundir roles, de manera que las ONG pretenden cumplir las funciones de los operadores turísticos sin un conocimiento del mercado y los medios de mercadeo, promoción y venta de productos turísticos.

Algunos casos a mencionar son:

- **The Machiguenga Center for tropical studies:** Desarrollado por la Comunidad de Timpía (Bajo Urubamba). Se ofrece alojamiento y visitas guiadas. Se contó con el apoyo y asesoramiento de la ONG CEDIA, que trabaja por los derechos indígenas y PERU VERDE, grupo conservacionista. El trabajo se concentró en la capacitación en la gestión del albergue y el empoderamiento del grupo nativo.
- **Programa Valle Verde:** La Oficina de Asesoría y Consultoría Ambiental (OACA), con sede en Perú y el Centro de Estudios y Proyectos del Ambiente (Fundación CEPA) con sede en Argentina, bajo el auspicio del Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales (FLACAM) – federación privada que impulsa proyectos de desarrollo sustentable en 12 países de la región– formaron este programa en 1988. Originalmente, estaba orientado al cuidado ambiental de la cuenca del río Huanu. Actualmente, se viene desarrollando un proyecto para el desarrollo del turismo sostenible en la cuenca baja del valle (Pachacámac y Lurín), basado en actividades de agroturismo, deportes de aventura y esparcimiento para familias los fines de semana.
- **Cáritas del Perú:** Otra organización que está desarrollando un trabajo integral y de amplio impacto es Cáritas del Perú, a través de PODERES (Programa de oportunidades para el desarrollo económico regional que reduzca la exclusión social) en el cual se considera al turismo como una actividad que puede contribuir a mejorar la seguridad alimentaria en el Perú.

Este programa se concentra en seis corredores que se han identificado en el país y en algunos de los cuales se introduce el turismo como potencial. A estas zonas que denominan corredores son: Cusco, Huancayo, Jaén, Tarapoto, Puno y Huanuco.

5. Turismo en bosques y áreas naturales protegidas

En el tema de turismo en bosques y áreas naturales protegidas pueden distinguirse dos ámbitos de competencia, ambos bajo la jurisdicción del Instituto nacional de recursos naturales (INRENA). Por un lado, se tiene la competencia de la Intendencia forestal y de fauna silvestre en la regulación y administración de los bosques del país fuera de las áreas naturales protegidas; y por otro lado se tiene la competencia de la Intendencia de áreas naturales protegidas en relación al desarrollo de actividades

turísticas, recreación y esparcimiento al aire libre dentro de los espacios denominados áreas naturales protegidas.

La Intendencia forestal y de fauna silvestre concede actualmente concesiones para ecoturismo, una figura que ha sido muy reclamada por el empresariado turístico con el fin de otorgar mayor seguridad jurídica a sus inversiones. Sin embargo, la regulación para el otorgamiento de este tipo de concesiones ha provenido completamente del sector agricultura. La intervención del sector turismo se dará en el momento que la infraestructura de alojamiento se instale en el lugar y requiera algún tipo de clasificación. Sin embargo, esta situación no es mandatoria.

Las concesiones para ecoturismo, fuera de los ámbitos de las áreas naturales protegidas, confieren a su titular la facultad de aprovechar, sosteniblemente, el paisaje natural como recurso,²¹ en las condiciones y con las limitaciones que se establecen en la legislación específica y el correspondiente contrato. Pueden otorgarse sobre cualquier tipo de bosques, pero se prefiere a aquellos bosques no calificados como de producción forestal permanente, con el objetivo de evitar un conflicto entre las actividades de ecoturismo y las actividades forestales con fines maderables y para lograr el máximo beneficio económico para el país. El estado también preferirá otorgar concesiones para ecoturismo en tierras de protección, con bosques o sin ellos, porque implican un uso no consuntivo del bosque. El concesionario no podrá extraer los recursos naturales, pues sólo está autorizado a aprovechar el paisaje. Es más, puede considerarse que el ecoturismo, desarrollado de acuerdo a buenas prácticas y adecuados instrumentos de planificación que permitan el monitoreo de las operaciones y la salud de la biodiversidad, es compatible con la conservación y hasta la recuperación de recursos de flora y fauna silvestre.

Las concesiones para ecoturismo confieren a su titular la facultad de aprovechar el paisaje natural, por un periodo de hasta 40 años renovables. El titular de esta concesión no puede hacer aprovechamiento de otros recursos naturales, como por ejemplo, la flora o fauna que existen en el área concedida. Tampoco podrá realizar aprovechamiento de la madera que pueda existir en el área de la concesión.

El área de la concesión se define en base a los estudios técnicos que presente el concesionario como parte de su propuesta técnica, pudiendo alcanzar como máximo una superficie de hasta diez mil (10.000) hectáreas.

Esta modalidad de concesión es muy ventajosa, pues sobre ella, el titular puede imponer gravámenes e incluso, ceder su posición contractual, con la aprobación previa del INRENA. Incluso, con la autorización expresa del INRENA, el concesionario puede desarrollar, directamente o a través de terceros, actividades económicas secundarias que maximizan la rentabilidad de la concesión.

El titular de la concesión deberá hacer un pago correspondiente a los derechos de aprovechamiento considerando los siguientes criterios:

- a. El tamaño del área concedida. Pagará más aquel que cuenta con una superficie mayor de terreno.
- b. La ubicación y accesibilidad de la misma. Los derechos de aprovechamiento que pague el concesionario de un área ubicada cerca de infraestructura vial, con fácil acceso a servicios públicos, probablemente sean más altos que los de aquel concesionario de un área ubicada en un lugar remoto de acceso accidentado y difícil, donde probablemente tenga que hacer una mayor inversión de dinero para poder llegar.
- c. La importancia de los recursos naturales y ambientales existentes en el área solicitada como los recursos paisajísticos, culturales, históricos y de belleza escénica. Por ejemplo, un espacio cerca de un área natural protegida o una zona de reserva turística, probablemente tenga mucho atractivo para el público.
- d. Servicios turísticos a ofrecerse, como de educación e interpretación ambiental y otros factores relevantes.
- e. Monto de la inversión a realizar.

²¹ De acuerdo a la Ley 26.821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, el paisaje natural es considerado como un recurso natural en tanto sea objeto de aprovechamiento económico.

Estos dos últimos criterios ayudan a la autoridad a determinar, por ejemplo, la envergadura y tamaño de la infraestructura a instalar y tener una proyección del volumen de las operaciones que el concesionario realizará y que se traducirán en el ingreso o el provecho que rinde el área.

De estos criterios podemos concluir que cada área es singular, por lo que los pagos por derecho de aprovechamiento se fijarán en cada contrato individual.

El derecho de aprovechamiento se paga anualmente, de forma adelantada y se podrá reajustar cada dos años, conforme a lo dispuesto en el contrato de concesión. Si el monto a pagar es considerable y no puede ser abonado por el concesionario en una sola vez, éste puede solicitar al INRENA el fraccionamiento del mismo.

Cuando la concesión llega a su fin, el concesionario no puede dejarla simplemente. Entre las obligaciones que asume está la de preparar un Plan de Salida y entregar mediante Acta, los bienes integrantes de la concesión, que estén identificados en el Contrato de Concesión o en sus adendas. Esta disposición busca evitar la remoción de bienes que causen un daño irreparable en el paisaje. Por ejemplo, si el concesionario construyó un albergue, un muelle o un mirador, removerlos ocasionaría un impacto visual en detrimento del área o un impacto sobre los ecosistemas existentes, que deben ser evitados.

Las ventajas en acceder a una de estas concesiones comprenden, en primer lugar, el interés creciente en el ecoturismo a nivel mundial. Se estima que el ecoturismo registra un crecimiento asombroso, que se sitúa entre el 10 al 30% anual, y sólo en el Perú, se estima que el 47% turistas que nos visitan, hacen actividades eco turísticas.²²

Para el inversionista, el plazo por el que estas concesiones son otorgadas y el hecho de suscribir un contrato, le otorga seguridad jurídica para el dinero invertido y para planear sus operaciones en un horizonte largo a futuro.

Y finalmente, para el Estado, el otorgamiento de concesiones contribuye a darle valor y ocupación formal al bosque, obteniendo una mejor rentabilidad de los recursos que alberga.

Ya dentro de las áreas naturales protegidas se pueden desarrollar actividades turísticas. La nueva legislación establece dos mecanismos para que los terceros puedan hacer aprovechamiento económico del recurso paisaje mediante el otorgamiento de una concesión para la prestación de servicios turísticos o mediante una autorización.

Sin embargo, este abanico de opciones es aún insuficiente por lo que recomienda complementarlo con figuras como los permisos y las licencias. Además, INRENA debe promover un mayor acercamiento con el MINCETUR en el turismo en áreas silvestres, como apoyo en los temas relacionados a operaciones turísticas.

²² Zapater, Luis. Rainforest Expeditions. Presentación “Ecoturismo: Alternativa de Desarrollo Sostenible en el Litoral Peruano” en Piura el 12 de diciembre de 2002.

III. Factores que retrasan el desarrollo del turismo sostenible en el Perú y su relación con el ambiente

Aunque el Perú cuenta con un alto número de atractivos turísticos, que pueden convertirlo en un destino multipropósito, su mayor fortaleza radica en los aspectos histórico-culturales y naturales. Sin embargo, se ha hecho poco en el proceso de convertir los atractivos en productos turísticos, y los pocos ya desarrollados no tienen asegurada su sostenibilidad.

En el año 2000, el autor, conjuntamente con el biólogo Antonio Salas, fueron encargados por CONAM para preparar el documento “Aportes para una estrategia nacional de turismo con énfasis en el desarrollo sostenible”, en el cual realizaron un análisis de la problemática del turismo en el Perú, identificando las causas que retrasaban el paso de un turismo desordenado e ineficiente hacia un turismo sostenible. El autor, mediante entrevistas y revisión de información, ha actualizado las causas y efectos que ocasionan el retraso en el desarrollo del turismo sostenible en el país. Las razones de estas principales causas y efectos son discutidas en el capítulo V, en el que se incide principalmente en los elementos vinculados a las fallas de coordinación como uno de los principales elementos que han sido caldo de cultivo para los problemas estructurales del turismo en el país.

Una breve descripción de las causas que retrasan el desarrollo del turismo sostenible se presenta a continuación:

Acciones legislativas/ gubernamentales insuficientes

Entre los principales problemas se menciona la falta de iniciativas e interés en los poderes legislativo y ejecutivo para el desarrollo del turismo sostenible. Son contadas las iniciativas del congreso para legislar en este aspecto, y generalmente son desarticuladas de los otros sectores. Asimismo, las asignaciones para el sector turismo son insuficientes, aunque con el nuevo impuesto que grava los pasajes aéreos internacionales se están asegurando partidas para la promoción y el desarrollo de productos turísticos. La capacitación a funcionarios en ambos sectores es insuficiente, especialmente respecto a la sostenibilidad turística.

Débil interacción interinstitucional

En este aspecto, persiste un insuficiente intercambio del sector público y privado, los medios de articulación no son eficientes, las competencias institucionales no están bien definidas y existe falta de compromiso institucional. Este punto en particular está fuertemente vinculado a las fallas de coordinación y será analizado a profundidad posteriormente.

Deficientes servicios e infraestructura

La infraestructura básica para recibir turistas es débil en muchas partes del territorio nacional. Existen limitados recursos financieros para desarrollar la infraestructura, y cuando existe, las prioridades de inversión no son analizadas. Aún persiste la inaccesibilidad a tecnologías de punta y prácticas ambientalmente sostenibles en la mayoría de las empresas turísticas. No existen incentivos para acondicionar instalaciones de reducido impacto ambiental, excepto de la intención de algunos empresarios por alcanzar estándares adecuados de calidad ambiental. No existen mayores avances en la aplicación de mecanismos de control de calidad y son insuficientes los inventarios de recursos turísticos.

Insuficiente información para turistas y pobladores locales

Los estudios y diagnósticos acerca de sitios turísticos potenciales son limitados. Los inventarios de biodiversidad, que pueden impulsar el turismo en la naturaleza y el ecoturismo, son inexistentes o no están adecuadamente difundidos. El marketing turístico, especialmente en zonas rurales, es inadecuado. Persiste el problema de capacitación a autoridades y prestadores de servicios y no se difunden ni practican códigos de conducta para turistas, operadores y pobladores locales.

Débil participación comunitaria

Las comunidades y poblados que desean desarrollarse en turismo carecen de experiencia y capacitación en negocios, *know how*, *marketing* y buenas prácticas ambientales en turismo. Las comunidades no coordinan para ofrecer productos turísticos integrados. Aún persiste la marginación de la población local por los empresarios, el financiamiento para inversiones es insuficiente.

Bajos aportes para conservación

Hay un inadecuado aprovechamiento de la mayoría de áreas protegidas para turismo. Los mecanismos para recaudación de fondos de turistas para conservación son limitados, y el uso de recursos recaudados en áreas protegidas provenientes de turismo no es eficiente. La coordinación entre INRENA y MINCETUR en asuntos turísticos aún es débil.

1. Principales problemas ambientales en relación al turismo en el Perú

Tal como se ha mencionado anteriormente, una de las principales preocupaciones de los planificadores en turismo es, además de brindar una experiencia adecuada a los visitantes, conseguir que el ambiente en que se basa la actividad turística se mantenga en buenas condiciones a perpetuidad.

Desafortunadamente, ello no siempre sucede. Son numerosos los estudios internacionales en los que se señalan los principales impactos ambientales que generan la actividad turística, tanto en el ambiente urbano como el rural. Para efectos del presente estudio, se hicieron consultas a funcionarios tanto a nivel gubernamental nacional como regional, pudiendo resumirse lo señalado por ambos grupos en los siguientes cuadros. Los problemas han sido tipificados como normativos, operativos, de capacitación y de conciencia ambiental, aunque muchos de estos pueden ser clasificados transversalmente y no encasillados en un solo tipo.

1.1 Principales problemas ambientales relacionados al turismo mencionados por funcionarios del gobierno central y gobiernos regionales

Gobierno central

Normatividad

- Insuficientes normas y/o reglamentos específicos para temas ambientales dentro de la operación turística.
- Falta de incentivos para las empresas que actualmente manejan adecuadamente sus operaciones.
- Escasa implementación de sistemas de gestión ambiental en las actividades turísticas.

Operatividad

- No se consolidan los mecanismos de concertación con las instituciones que velan por la protección de las áreas naturales, faltando una complementación de acciones donde participen otros sectores como INC, transportes, entre otros.
- Problemas dentro de las áreas naturales protegidas, en donde no se lleva un control adecuado del flujo turístico ni se regula la actividad turística. En este sentido, las ANP no cuentan con infraestructura turística adecuada por lo que los turistas circulan por senderos improvisados, botan sus desperdicios en zonas no autorizadas, exceden la capacidad de carga de los circuitos entre otros.

Capacitación

- Falta capacitación del INRENA, CONAM y otros en la elaboración de planes estratégicos en Turismo Sostenible, con lo que el acercamiento a Sector Turismo sería más natural.
- Falta de especialistas en temas ambientales en el MINCETUR.
- Poca o nula información y capacitación de los operadores turísticos en temas ambientales.

Conciencia ambiental

- Los mayores problemas ambientales se originan en la falta de conciencia de la importancia de preservar el ambiente de parte de los Gobiernos Locales y Regionales.
- Ausencia de compromiso en temas ambientales de parte de las Municipalidades o de los Gobiernos Regionales.

- Escasa preocupación por temas ambientales de carácter fundamental como el tratamiento de residuos sólidos, la prevención de plagas, prevención de ruidos nocivos, ordenamiento urbano, entre otros.
- Sector empresarial con visiones a corto plazo que todavía no ha asumido que cuidar el recurso natural es una buena inversión. Desafortunadamente, si tienen éxito económico, esto se convierte en un mal ejemplo. En general, falta de conciencia ambiental por parte de los operadores y visitantes.

Gobiernos regionales

Normatividad

- La expansión urbana ha provocado una deforestación indiscriminada, actualmente las laderas de los cerros son ocupadas por construcciones precarias, provocando deslizamientos y erosión de los suelos en esas zonas, con el consiguiente perjuicio de zonas monumentales como en los casos de Cusco y Kuelap.
- Las ciudades principales tienen un parque automotor muy poblado. Esta situación está provocando un alto índice de contaminación atmosférica. Este problema se agudiza en horas de mayor circulación vehicular y con la excesiva cantidad de carros viejos y moto taxis.
- Deficiente tratamiento de aguas servidas en las ciudades.
- Existencia de áreas agrícolas irrigadas con aguas contaminadas de las ciudades.

Operatividad

- Los operadores turísticos que trabajan en áreas naturales protegidas no dan a conocer sus estudios de impacto ambiental ante el MINCETUR ni a las autoridades regionales.
- Los gobiernos locales de las regiones, tanto provinciales como distritales, no cuentan con un programa para el recojo y el tratamiento de los residuos sólidos (basura), que es llevada a los denominados rellenos sanitarios u otros lugares donde es depositada superficialmente. Como consecuencia y por acción de vientos y otros factores, las bolsas, papeles y residuos livianos son transportados y diseminados en grandes extensiones, llegando a las principales carreteras y los centros poblados urbanos, presentando un aspecto desagradable para los turistas y pobladores en general, y contribuyendo a la contaminación ambiental urbana. En muchos lugares no existen rellenos sanitarios ni tratamiento de la basura.
- El agua potable no es confiable para beber, porque aún le falta mejorar el proceso de filtrado que garantice su pureza y salubridad, en los últimos años el consumo directo ha causado problemas estomacales a la población, motivo por el que en los establecimientos de hospedaje y restaurantes se recomienda a los huéspedes no consumir el agua directamente de las cañerías.
- No existe acervo documentario de acciones anteriores.

Conciencia ambiental

- Falta de sensibilización de la población y facilitadores turísticos, carencia de estudios de capacidad de carga turística y normatividad para su control y desarrollo sostenible.
- El sector empresarial no tiene como prioritario el eje ambiental.
- Poca importancia por temas de protección ambiental tanto a nivel público como privado.
- Ausencia de conciencia turística.
- Contaminación acústica y ambiental que es ocasionada por los medios de transporte urbano como buses, camionetas de pasajeros, taxis y el mal uso del claxon o bocinas.
- Las conductas y costumbres de la población sobre la eliminación de los desechos sólidos son atentatorias, existen pobladores que incineran sus residuos, otros botan indiscriminadamente en las vías o en botaderos clandestinos.

IV. Fallas de coordinación de los actores clave en el turismo sostenible en el Perú

La experiencia del trabajo en procesos de coordinación interinstitucional pone de relieve las dificultades que surgen cuando las instituciones y sus dirigentes se han habituado a actuar en forma independiente y a través de nexos superficiales, sin comprometer sus esfuerzos en una misión de conjunto acerca de los problemas y la articulación de los esfuerzos en torno a metas comunes.

Esta realidad ha constituido un reto para tratar de comprender los temores o intereses de algunas organizaciones en las que se evidencian algunas actitudes como celos institucionales, afán de protagonismo, competencia por los recursos, indiferencia o desconocimiento sobre la importancia de actuar en conjunto y articuladamente.

La atomización de esfuerzos por parte de las organizaciones y sus líderes demanda una postura que induzca a las organizaciones a identificar los factores que limitan la eficacia de actuar en forma coordinada.

Las entrevistas y cuestionarios realizados a los funcionarios del gobierno central y a representantes del sector privado; los cuestionarios realizados a las Direcciones Regionales de Turismo y la revisión de documentos de planificación, proyectos y reportes, han ayudado a identificar fallas de coordinación entre los sectores turismo y ambiente. La clasificación de estas fallas no es fácil, dado que muchas de ellas se deben a la conjunción de diversos factores, pero permite tipificarlas para proponer en el siguiente capítulo algunas alternativas de solución.

Para el análisis de la problemática de coordinación se plantean algunas hipótesis iniciales que pueden ayudar a generar una mayor comprensión de los problemas que se exponen más adelante. Entre las más importantes se pueden considerar:

Históricas

- Los distintos gobiernos nacionales que se han sucedido en el Perú, no han tomado nunca en serio el fomento y desarrollo de la industria turística como una acción conjunta del Estado, lo que ha ocasionado que la actividad turística haya recaído en un solo sector, con escasos vínculos.
- La actividad turística en el Perú, ha sido asumida sólo por el sector correspondiente y un restringido sector privado principalmente para fines normativos y de promoción.
- El turismo en el Perú ha estado a cargo de un sector especializado, perdiéndose de vista que como actividad debería ser parte de una cultura del país.
- Como la mayor parte de los sectores productivos en el país, la planificación y gestión turísticas en el país han sido limitadas al sector gubernamental, lo que implica que se requiera un esfuerzo muy grande para revertir esta situación.

Conceptuales

- Se carece de un modelo de desarrollo turístico consensuado de largo plazo para el desarrollo turístico, que sea asumido por los diversos sectores y organismos gubernamentales y privados, lo que impide un mayor compromiso de los diferentes actores involucrados.
- Los esfuerzos teóricos para definir el modelo de turismo para el país y de su desarrollo han sido muy escasos; mayormente se siguen modelos generalistas de limitada aplicación a la realidad peruana.
- La falta de diálogo nacional no ha contribuido al desarrollo de una identidad turística para el país.

Políticas

- El Estado no le otorga la importancia necesaria al turismo, como actividad prioritaria para el desarrollo del país, al asignarle rango de Vice-Ministerio.
- El gran énfasis de la política turística ha sido puesto en la promoción, descuidándose severamente lo relacionado a la calidad de la oferta turística y de los servicios y la previsión de los impactos ambientales (biofísicos y sociales).
- Los objetivos económicos desvirtúan el desarrollo turístico, al promover el turismo masivo, que entra en conflicto con las características ambientales y culturales del recurso turístico peruano.
- Una de las limitaciones para el desarrollo turístico articulado ha sido que la entidad encargada de la promoción turística, descuidó una estrecha coordinación con el sector gubernamental oficialmente a cargo del turismo.
- La coordinación intersectorial tiene como una de sus causas principales la falta de reconocimiento en las políticas de Estado a una alta prioridad otorgada a una gestión integrada de la actividad turística.
- La falta de una política sectorial integral contribuye a que no se reconozca la transectorialidad de una actividad como el turismo.
- La dificultad para adoptar decisiones políticas eficaces, restringe que se impulse un desarrollo armónico del sector turismo.
- La carencia de un conjunto articulado y coherente de líneas de acción intersectorial radica en la limitada coordinación intersectorial.

- El desarrollo turístico en el Perú ha adolecido de problemas estructurales como la estacionalidad y el monocultivo de un solo producto turístico, basado en los recursos culturales, que ha restringido una visión y proyección futura más acorde con las potencialidades del país.

Económicas

- La carencia de un plan intersectorial de consenso da lugar a la dispersión e infrautilización de los escasos recursos económicos.
- La coordinación es una actividad que compromete tiempo y recursos, los cuales difícilmente serán asignados en un esquema de acción que no identifique objetivos comunes y beneficios colectivos.

Institucionales

- Una muy limitada transferencia efectiva del gobierno central y la limitada capacidad de asunción de competencias en los ámbitos regional y local, restringen una mayor y más adecuada dinámica de la actividad turística.
- La articulación existente entre los distintos niveles de la administración turística –central, regional y local–, así como de los distintos estamentos sectoriales es deficiente, por causa de un liderazgo que debería ser asumido por el Estado.
- La operatividad turística de las agencias se da mayormente en el ámbito rural, donde la autoridad y el monitoreo de la actividad se encuentran mermados, por la limitada capacidad profesional y técnica.
- La operación turística presenta dificultades severas para la aplicación, supervisión y control de la normatividad técnica y legal por motivo de los limitados recursos del sector y la débil coordinación.

Otras

- La difusión del conocimiento técnico para la gestión turística sostenible es de muy limitado acceso, principalmente en los ámbitos regionales y locales.
- La deficiente gestión turística es debida, en gran medida, a la escasez de instancias de calidad para formación y capacitación de recursos humanos orientados al turismo.

El detalle de las principales fallas de coordinación detectadas se presenta a continuación:

1. Problemas en normatividad

En los cuestionarios enviados por las Direcciones Regionales de Turismo se hicieron diversas puntualizaciones sobre las principales fallas de coordinación, y hubo un especial énfasis en el tema de la normatividad. Los comentarios sobre este tema pueden resumirse en tres:

- “Existen esfuerzos dispersos de instituciones, faltando políticas nacionales, regionales y locales, además de un organismo del Estado autónomo y descentralizado que proponga, norme y ejecute las políticas de medio ambiente”.
- “No existe una reglamentación clara y precisa del manejo ambiental del sector turismo y las responsabilidades a nivel regional”.
- “Probablemente la principal falla de coordinación radica en la falta de articulación de las políticas ambientales entre el Gobierno Central y los demás niveles de gobierno, en particular los gobiernos locales (municipalidades)”.

Para analizar este problema de normatividad, se hará un repaso de las leyes relacionadas y su vinculación con otros sectores.

En primer lugar, se analizará la generación de normas legales. El poder ejecutivo puede presentar iniciativas legislativas en forma de proyectos de ley al Congreso de la República. Este debe ser discutido, modificado y aprobado o no por el congreso. El proceso en este caso es largo pues el Ejecutivo primero debe aprobar el anteproyecto por el Consejo de Ministros antes de presentar formalmente la iniciativa. Por otro lado los congresistas, directamente o más frecuentemente, a través de sus asesores, reciben anteproyectos de leyes de parte de organizaciones, asociaciones, cámaras, personas naturales, entre otros, para hacerlos suyos, para luego ser presentados, primero ante las respectivas comisiones del congreso y luego ante el pleno del congreso para su eventual aprobación. Una de las descoordinaciones se presenta al momento de entregar las sugerencias a los congresistas. Si los asesores deciden que no es prioritario para el congresista al que asesoran, es posible que dicho congresista nunca tenga conocimiento de algunas de las iniciativas relacionadas al turismo y al ambiente. Este es uno de los puntos más álgidos mencionado por parte del sector privado. Otro punto criticado es el tiempo que los miembros del Congreso toman para revisar las propuestas, más el tiempo que toma su discusión en el pleno del Congreso. No existen mecanismos efectivos para acelerar los procesos.

Pasando al poder ejecutivo, de acuerdo al artículo 50° del Decreto Legislativo N° 757, cada ministerio es la autoridad ambiental para las actividades que están bajo su competencia. Este mandato general ha ocasionado confusión y sobreposición de competencias de cada entidad. Para tratar de revertir esta situación, cada ministerio fija y determina sus políticas sectoriales y aprueba sus propias normas. Sin embargo, esta solución conllevó a un conjunto de normas, de políticas, de acciones que generan contradicciones, que generan vacíos, duplicidades y conflictos. Esto se debe a que cada autoridad funciona como un compartimiento estanco, sin compartir o integrar información, generando zonas grises.

Considerando la cantidad de actores involucrados, directa o indirectamente, en la industria turística, llama la atención que la norma que regula esta materia²³ no contemple mecanismos de coordinación a nivel de gobierno central. Sin embargo, la misma ley para el desarrollo de la actividad turística prevé un mecanismo de coordinación denominado consejo consultivo de turismo,²⁴ que agrupa a los representantes de los gremios de empresas privadas estrictamente dedicadas al turismo (agencias de viajes y turismo, operadores hoteleros, entre otras). Esta es una muestra de la poca integración de los otros sectores productivos con el MINCETUR y también con el sector privado turístico.

Asimismo, si se repasan los objetivos de la política estatal,²⁵ no se encuentra mayor referencia al elemento de coordinación con otras instancias.

Considerando justamente que el desarrollo de la industria turística requiere de la participación activa de diversos sectores de gobierno, la ley ha debido prever un mecanismo de nivel central que permita planificar la actividad de manera coordinada, pues existe competencia repartida entre varias agencias de gobierno.

Entonces, ¿cómo se norman las acciones a nivel nacional?

Análisis de la Ley 24.027, Ley General de Turismo

La Ley General de Turismo aprobada en el año 1984, Ley 24.027, declaraba de interés público y de necesidad nacional la promoción y el desarrollo de la actividad turística.

Algunos de los objetivos de la Ley fueron:

- Contribuir al desarrollo nacional y a un desarrollo turístico regionalmente equilibrado.
- Promover el proceso de articulación entre el turismo y los demás sectores de la economía a fin de lograr un desarrollo turístico integrado.

²³ Ley N° 26.961, Ley para el Desarrollo de la Actividad Turística.

²⁴ Artículo 10° de la Ley 26.961.

²⁵ Artículo 4° de la Ley 26.961.

- Promover la descentralización de la actividad turística así como el desarrollo de nuevas áreas o zonas turísticas.
- Promover la creación, conservación, conocimiento, mejoramiento protección, registro y aprovechamiento de recursos y atractivos turísticos nacionales.

Es importante destacar el énfasis en el tema de articulación del turismo con otros sectores de la economía, con el fin de lograr un desarrollo turístico integrado. Esta orientación integradora se plasmó en el terreno práctico, pues esta ley previó expresamente un mecanismo de coordinación de alto nivel el llamado Consejo Nacional de Turismo y entre sus integrantes figuraban los representantes de:

- Ministerio de Industria, Turismo e Integración
- Ministerio de Economía y Finanzas
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones
- Ministerio de Educación y
- Ministerio del Interior.

A este grupo, se le sumarían los representantes de:

- Asociación de Municipalidades
- Federación de trabajadores en hoteles y ramas similares
- Instituto Geográfico Nacional
- Sociedad Nacional de Historia
- Cámara Nacional de Turismo
- Asociación de Hoteles, Restaurantes y Afines
- Asociación Peruana de Agencias de Viajes y Turismo
- Asociación Femenina de Ejecutivas de Empresas Turísticas del Perú
- Asociación Peruana de Profesionales en Turismo

A nivel local, la norma promovía la creación de Consejos de Turismo a nivel departamental, con una estructura similar al Consejo Nacional en la medida de lo posible, los que serían reconocidos mediante Resolución Suprema del sector.

Sin embargo, estos mecanismos que hubieran podido asegurar un espacio de intercambio de información y diálogo, no se institucionalizaron en debida forma.

Llama la atención que no se hubiera previsto la presencia del Ministerio de Agricultura en este Consejo, considerando que en esas fechas el Sistema de Unidades de Conservación se encontraba adscrito a la Dirección Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura y que era ya la autoridad competente para administrar y regular a las entonces denominadas Unidades de Conservación. Esta anotación es de particular importancia, porque son precisamente las entonces llamadas Unidades de Conservación los destinos turísticos preferidos, basta mencionar al Santuario Histórico Machu Picchu o al Parque Nacional Huascarán.

El artículo 51° de la Ley General de Turismo, mencionaba que el Ministerio de Industria, Turismo e Integración establecería las coordinaciones pertinentes con el Ministerio de Agricultura para utilizar las Unidades de Conservación y los recursos forestales y de fauna silvestre. Sin embargo no se estableció el mecanismo apropiado y, como se mencionó anteriormente, no se invitó al Ministerio de Agricultura a formar parte del Consejo Consultivo. Esta coordinación resultaba crucial, justamente para tratar de conservar la base de recursos naturales que son condición necesaria para el desarrollo del turismo.

En el año 1990, se conformó el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, sobre la base de las existentes Unidades de Conservación a las que se sumaron otros espacios protegidos, como los bosques nacionales, los bosques de protección, los cotos de caza y las reservas comunales. La

denominación “Unidades de Conservación” se convierte en “Áreas Naturales Protegidas” y al no encontrar un mecanismo de coordinación para regular la actividad turística al interior de estos espacios, el Sector Turismo dispuso la aprobación de una serie de Resoluciones Ministeriales estableciendo Zonas de Reserva Turística exactamente sobrepuestas a las áreas naturales protegidas. Desde el punto de vista legal, estas declaraciones carecían de validez en la medida que incluso la nomenclatura de las áreas protegidas estaba incluida en las Resoluciones Ministeriales aludidas y desde el punto de vista práctico, no se contaba con una institución o un presupuesto asignado para la administración de estos espacios.

El sector educación es el titular en el tema de patrimonio cultural de la Nación, y la coordinación con este sector, sí estuvo prevista en el Consejo de Turismo.

Análisis de la Ley 26.961, Ley para el desarrollo de la actividad turística

La Ley para el desarrollo de la actividad turística, Ley 26.961, vigente a la fecha, difiere en buena medida de la Ley General de Turismo a la que derogó. Por un lado, el tema de coordinación con otros sectores, sean públicos o privados, es incluido como una de las competencias del Ministerio con el fin de aplicar la política y estrategia nacional de turismo.

Los principios sobre los que se basa la ley para el desarrollo de la actividad turística, comprende, entre otros:

- a. Estimular el desarrollo de la actividad turística como un medio para contribuir al crecimiento económico y el desarrollo social del país, generando las condiciones más favorables para el desarrollo de la iniciativa privada.
- b. Contribuir al proceso de identidad e integración nacional con participación y beneficio de la comunidad.
- c. Establecer el uso turístico racional y sostenible del patrimonio cultural y natural de la nación.
- d. Promover la competitividad de los productos turísticos nacionales, fomentando el desarrollo de la infraestructura, la calidad de los servicios para la adecuada satisfacción de los usuarios.
- e. Conservar el patrimonio cultural de la nación, el entorno natural, las formas de vida, costumbres, identidad, entre otros, de las comunidades en las que se encuentren los atractivos turísticos.

Para más detalle, esta ley no previó un mecanismo de coordinación de alto nivel que vinculase a los distintos sectores públicos con injerencia en el turismo. El único mecanismo de coordinación presente en la ley, vinculó a las organizaciones del sector privado. Esta instancia fue denominada “Comité consultivo de turismo”, el cual se encontró conformado por representantes de:

- El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
- La Cámara Nacional de Turismo
- El gremio de Agencias de Viajes y Turismo
- El gremio de Hoteles y Restaurantes
- El gremio de Operadores de Turismo Receptivo e Interno
- El gremio de Transportistas Aéreos
- El gremio de Transportistas Terrestres
- La Comisión de Promoción del Perú–PROMPERU

En el año 1998, el Comité Consultivo de Turismo formuló su reglamento, el cual fue aprobado mediante Resolución Ministerial 155–98–ITINCI/DM. Desafortunadamente, el Comité en la actualidad prácticamente no se reúne, perdiéndose la oportunidad de aprovechar esta plataforma de diálogo entre el sector público y privado.

Esta misma iniciativa de propiciar una plataforma de articulación con el sector privado, se ha replicado a nivel regional, creándose hasta 11 Comités Consultivos de Turismo Regional en Ancash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Ica, La Libertad, Lambayeque, Pasco, Piura y Puno, con diversos grados de éxito. En todos los casos, el Director Regional de Turismo ha encabezado el Comité, variando la composición de los mismos en cada departamento. Así vemos que por ejemplo en el caso de Ancash, se integraron representantes del gobierno regional como municipal, además de los actores privados, mientras que en la región Ica existe una fuerte presencia de representantes de gobiernos locales, pero no hay un representante del gobierno regional. La coordinación con otros sectores públicos a nivel nacional se ha dado a través de la creación de una instancia nueva: el Comité Técnico de Coordinación del Uso Turístico del Patrimonio Cultural y Natural de la Nación, creado mediante Resolución Ministerial N° 101-2000-ITINCI/DM. Este Comité se encuentra integrado por:

- El Viceministro de Turismo.
- El Jefe del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA).
- El Presidente del Consejo Directivo del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM).
- El Jefe del Instituto Nacional de Cultura (INC).
- El Jefe de la Dirección Nacional de Turismo y Ecología de la Policía Nacional del Perú.

Como se puede apreciar, la creación de este Comité está orientada a que la autoridad de turismo tenga un mecanismo de acceso a ámbitos que son competencia de otras autoridades. Desde una perspectiva legal, hubiera sido más conveniente incluir la presencia de este Comité a nivel de la ley, lo que le hubiera otorgado un mayor nivel y peso político que el ser creado mediante una Resolución Ministerial del Sector Turismo, por una cuestión de dependencia funcional y jerárquica de cada uno de los actores que conforman el Comité.

Esta falta de coordinación entre sectores es detectada y señalada en el análisis sectorial del Plan de Desarrollo Turístico del Perú 2001-2006. Aquí se menciona que “la interacción con otros organismos e instituciones ha sido uno de los aspectos de mayor desatención, lo que ha llevado a que el accionar de organismos y sectores como el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Instituto Nacional de Cultura, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (...) se efectúe sin la participación del Vice-Ministerio de Turismo y viceversa”. Esta situación ha generado una superposición, interferencia o ausencia de autoridad.

Otro problema de normatividad que puede amenazar la gestión de las áreas naturales protegidas es una propuesta, aún en proyecto, del Congreso de la República es que el MINCETUR sea el responsable de la aprobación de los planes de uso turístico de las áreas naturales protegidas, donde al parecer nuevamente se trata de imponer mediante una norma una situación que podría resolverse utilizando mecanismos que ya existen. La razón central para crear áreas naturales protegidas es conservar la diversidad biológica del país. Si bien en estos espacios se promueve el desarrollo del turismo, considerando que es una actividad compatible con los objetivos de creación de un área, esto no significa que la regulación de estos espacios deja de ser competencia del Ente Rector –en este caso, el INRENA.

A la fecha, existen planes turísticos y recreativos aprobados para los Parques Nacionales Huascarán y Manu y la Reserva Nacional Pacaya Samiría. Es indudable que el MINCETUR, a través de sus Direcciones Regionales o directamente, ha debido ser parte del proceso de formulación y aprobación de los planes mencionados. Justamente, la instancia sería el Comité Técnico de Coordinación del Uso Turístico del Patrimonio Cultural y Natural de la Nación para “coordinar” estos temas. Sin embargo esta coordinación ha sido mínima.

El tratar de modificar la Ley de Áreas Naturales Protegidas para que el MINCETUR sea la autoridad que apruebe los Planes de Uso Turístico y Recreativo de las áreas naturales protegidas, es no utilizar los mecanismos de coordinación que existen (el Comité Técnico de Coordinación) o que están por crearse (el Consejo Nacional de Turismo). Es mejor reforzar la existencia del Comité Técnico, en tanto es una instancia de mayor operatividad y que el MINCETUR participe activamente en el Consejo de

Coordinación del SINANPE, que es precisamente el espacio creado para promover la adecuada planificación y manejo de las áreas naturales protegidas del país. Es más importante fortalecer mecanismos ya existentes (el Consejo de Coordinación del SINANPE ya ha sido instalado formalmente y, a la fecha, ha sesionado en dos ocasiones), que crear nuevos espacios que generen confusión y recarguen las agendas y copen el tiempo de las autoridades.

Por otro lado, las Direcciones Regionales consideran que falta normatividad ambiental para turismo, y cuando se realizan las consultas correspondientes a las instituciones nacionales no existen herramientas y menos normas a implementarse. También señalan que las normas emitidas por el Gobierno Central, generalmente no son compatibles con los problemas que viven las ciudades al interior del país. Por las características del entorno ambiental de cada zona los problemas son diferentes.

2. Problemas de planificación

Uno de los problemas de falta de coordinación más notorio se presenta en los documentos de planificación disponibles o en proceso de elaboración. En las encuestas a los Directores Regionales de Turismo, el 60% manifiesta seguir el Plan de Desarrollo Turístico Nacional al 2006, que es un documento que delinea en forma sucinta las políticas turísticas nacionales, a partir del inicio del gobierno vigente.

Sin embargo, como muestra de la baja coordinación en este aspecto, tanto entre el gobierno central y los gobiernos regionales, como entre los mismos gobiernos regionales, se puede apreciar a continuación un producto de cuestionarios remitidos a una muestra de 10 de 24 directores regionales de turismo: una serie de documentos que constituyen elementos de planificación turística regional. Estos documentos, como puede observarse, tienen diversa duración, alcances y estructuras:

- Plan operativo institucional anual.
- Plan estratégico de desarrollo regional.
- Plan estratégico concertado del gobierno regional.
- Plan de desarrollo de la región.
- Plan regional de desarrollo turístico.
- Plan estratégico de turismo.
- Plan de desarrollo regional concertado a corto plazo 2004.
- Plan estadístico institucional.
- Plan presupuestal.
- Plan de desarrollo estratégico regional mediano plazo al 2006.
- Plan de desarrollo estratégico regional largo plazo al 2012.
- Plan de trabajo institucional anual.

Dos de los directores manifestaron con tener documentos de planificación, mientras que otros manifestaron estar trabajando en la elaboración de un Plan de Desarrollo Turístico Regional, en forma conjunta con la Gerencia de Desarrollo Económico del Gobierno Regional y todos los alcaldes Provinciales de la región; mientras que otros señalaron que están conformando una Comisión Multisectorial para formular el Plan Estratégico de Comercio Exterior y Turismo.

En el repaso de los documentos de Planificación a nivel regional, son pocos los que destacan la falta de coordinación e integración con el nivel central. Una muestra se presenta a continuación:

Plan concertado de desarrollo departamental

La Libertad 2003–2011

Destaca como preocupaciones principales los problemas de contaminación y depredación de recursos naturales que afectan el potencial turístico de la zona. Sólo en el análisis del eje estratégico productivo señala como problema la débil organización del sector turismo.

Plan de desarrollo de Tumbes 2001–2005

No menciona el problema de coordinación, pero es relevante que mencione que la falta de un ordenamiento territorial adecuado afecte no sólo el desarrollo del turismo, sino el de otras actividades productivas.

Plan estratégico concertado de desarrollo del departamento de Ica
2002–2006

Es el documento más claro en percibir el problema de falta de coordinación, pues menciona como debilidades la insuficiencia de esfuerzos para la organización y la desarticulación de las actividades turísticas. Asimismo, señala que la presencia del ente rector (MINCETUR) es escasa.

Plan estratégico concertado de desarrollo departamental de Madre de Dios
2002–2011

Coincide con el Plan de Desarrollo de Tumbes en el sentido que no menciona los problemas de coordinación, pero sí resalta la inexistencia de ordenamiento del territorio.

Plan concertado de desarrollo departamental Loreto
2002–2011

No hace un análisis específico de la industria turística, pero señala de modo general que las instituciones tienen un bajo nivel de gestión en la zona. Podemos incluir en estas instituciones a la Dirección Regional de Turismo. El problema más grave detectado en esta zona es la depredación de los recursos naturales.

Plan piloto de marketing y desarrollo turístico
Cusco, 1997

Este documento específico en el desarrollo de la industria turística en Cusco menciona tres problemas clave: la falta de planificación en la actividad, la descoordinación institucional y el centralismo en la toma de decisiones.

Estrategia de ecoturismo en la región Inka del Perú
Octubre de 1998

Menciona de manera clara que el principal obstáculo para el desarrollo de la industria turística en Madre de Dios radica en la ausencia de coordinación concertada entre todos los agentes locales y regionales.

Esta falta de coordinación a nivel regional, sería un reflejo de la falta de un mecanismo de coordinación de nivel nacional que pudiera ser replicado localmente.

Otros problemas de coordinación mencionados en cuanto a la planificación es que el MINCETUR organiza actividades no programadas en los Planes Operativos Anuales (por ejemplo la Feria Navideña de Artesanía) y se solicita la participación de las DIRCETUR generando desorden en las actividades programadas por las Direcciones Regionales.

3. Problemas de competencias

El proceso de transferencia de poderes a las regiones ha sido mencionado permanentemente como uno de los problemas más álgidos para mejorar la coordinación entre turismo y ambiente. Se señala que existen muchas funciones compartidas entre las instituciones involucradas en la actividad turística a nivel nacional y regional, y que no existe una clara transferencia y delegación de funciones. Además, se menciona que el tema ambiental se maneja desde instituciones autónomas a nivel de Gobierno Central, (especialmente INRENA y CONAM), mientras que los Gobiernos Regionales y Locales, que cuentan con sus propias gerencias para el manejo del ambiente, se desempeñan en forma extremadamente limitada, por

el mismo problema de conflicto de competencias y porque las captaciones de recursos que permitirían implementar estas gerencias se van al Gobierno Central.

Los funcionarios de los gobiernos regionales coinciden en que existe superposición de funciones entre las diferentes entidades públicas con competencias en temas ambientales (INRENA, CONAM, MINCETUR). Señalan como una de las principales causas de este problema al hecho de que el Perú se encuentra en medio de un proceso de transferencia de poderes, del gobierno central a las regiones, encontrándose aún muchas funciones compartidas entre las instituciones involucradas en la actividad turística. No hay una transferencia y delegación de funciones completa y no se puede ajustar la normatividad del sector.

Un problema álgido se presenta cuando hay posibilidades de obtener beneficios económicos de un atractivo turístico en particular. Un claro ejemplo de esto es la pugna por lograr el control y obtener recursos del pago que realizan los visitantes por ingresar al Santuario Histórico de Machu Picchu y otras actividades. Para conciliar esfuerzos e intereses se ha creado, por recomendación de UNESCO, la Unidad de Gestión de Machu Picchu, compuesta por INRENA; el Instituto Nacional de Cultura –INC; el Viceministro de Turismo y el Gobierno Regional de Cusco,²⁶ representados por sus máximos funcionarios. Si bien se aprecia un esfuerzo de coordinación, existen problemas y vacíos que impiden que la UGM actúe eficientemente. Un análisis de este caso se presenta en el anexo 1.

Otros comentarios recibidos acerca de las competencias regionales, es que existe superposición de funciones o responsabilidades entre las Gerencias Regionales de Desarrollo Económico y las Direcciones Regionales de Turismo, llegándose al extremo de organizar cursos de capacitación en turismo independientemente. Los casos de las competencias regionales pueden apreciarse en los anexos 2 y 3.

Cabe mencionar, finalmente, la percepción de que no existe una oficina ambiental en MINCETUR que sea interlocutora permanente con otras instituciones, como por ejemplo INRENA. Esta última manifestó que cuando MINCETUR recibe solicitudes para el establecimiento de hoteles en zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas, la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas de INRENA nunca ha recibido solicitud de opinión, siendo territorios que le conciernen directamente.

4. Problemas operacionales

Con relación al tema de todo el *cluster* de servicios que están presentes en el desarrollo de la actividad turística, debemos preguntarnos ¿Qué sucede con el desarrollo del turismo, si éste depende de factores que se encuentran dispersos en varios sectores que son competencia de diferentes ministerios? ¿Cómo coordinan estos diferentes sectores o ministerios? ¿Cuál es el grado de eficiencia de los mecanismos operativos entre las instituciones responsables de turismo y ambiente? A continuación se analizan algunos de los problemas de coordinación de los elementos operativos principales:

Como se puede apreciar en el organigrama del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Cap. I sección 3), la Dirección de Medio Ambiente y Sostenibilidad Turística se encuentra ubicada dentro de una de las tres direcciones de línea del Viceministerio de Turismo, la Dirección Nacional de Turismo. Actualmente esta Dirección de Medio Ambiente no cuenta con un Director oficialmente asignado, sino con funcionario encargado temporalmente, lo que puede retrasar la toma de decisiones en los asuntos de su competencia. Además, el hecho de contar sólo con tres funcionarios restringe la capacidad de vinculación de esta área con las demás direcciones del Viceministerio y con las jerarquías superiores.

Cuando se inquirió a las Direcciones Regionales de Turismo acerca de los mecanismos de coordinación más frecuentes con MINCETUR, la mayoría de ellos mencionó que la coordinación no está sistematizada. Manifestaron que las consultas entre las oficinas gubernamentales nacionales y las regionales se da por necesidad de información, concertación de visitas, planeamiento de eventos y cursos

²⁶ La composición de la Unidad de Gestión se modificó mediante D.S. 029-2001-AG, pues originalmente solamente estuvo conformada por el Jefe del INRENA y el del INC.

de capacitación, entre otros temas. Estas consultas se realizan de diversas maneras: la gran mayoría de ellos afirmó que los medios de comunicación más usados son el teléfono y el correo electrónico, aunque también se utiliza el correo postal y el fax. Se ha encontrado que los interlocutores entre las instituciones son diversos, aunque en el caso del gobierno central, los funcionarios que están en mayor contacto con las regiones son los de la Dirección Nacional de Turismo, mientras que por parte de las regiones, los Directores Regionales de Turismo. Cabe mencionar que un reducido número de Direcciones Regionales manifestó que no conocen los planes de la autoridad central y que esta no coordina con las Direcciones Regionales las acciones que lleva a cabo, sino que toman las decisiones unilateralmente.

Un mecanismo de coordinación mencionado por cerca del 50% de los encuestados en las Direcciones Regionales, es que cuando son convocados para cursos de capacitación en Lima, se aprovecha su visita para coordinar temas puntuales. También se da el caso que en algunas ocasiones son convocados a la capital para coordinación de asuntos especiales.

Asimismo, las Direcciones Regionales sostienen que existen otros factores que influyen en la debilidad de los mecanismos de coordinación. Entre ellos se menciona la carencia de recursos necesarios para que estas puedan contar con estructura logística necesaria para operar en toda su región. En muchas regiones no existen oficinas zonales, y su reducido número de personal no puede cubrir las necesidades de interacción con los otros sectores y con los gobiernos locales. El hecho de tener que cubrir “lo urgente” antes de “lo importante” es recurrente. Se menciona además el déficit de unidades móviles para desplazarse en la región, y las restricciones presupuestales para movilizar a los funcionarios al interior de las regiones. Otro elemento crítico mencionado es la marcada diferencia entre los ingresos–sueldos de los que trabajan en la sede del Gobierno Central, con los del Gobierno Regional y con los de DIRCETUR. Un Director Regional gana igual que un técnico de otras instituciones nacionales, a pesar de la responsabilidad de su posición.

Existe coincidencia entre funcionarios del sector público y empresarios privados en que la coordinación entre las instituciones públicas y entre el sector público y privado, depende mucho de las personas. Ha habido consenso en señalar que si existe buena empatía entre los funcionarios, el diálogo y la cooperación entre las instituciones o entre las instancias involucradas puede efectuarse más eficientemente, pero por el contrario, si existe algún tipo de antagonismo personal el trabajo conjunto puede verse mermado.

Representantes del sector privado aducen que uno de los problemas de coordinación es que muchas veces los funcionarios asignados como responsables para temas específicos, son jóvenes de poca experiencia, que no conocen de inversiones y no valoran las iniciativas privadas.

Asimismo, señalan que la misma inexperiencia y el “miedo” a tomar decisiones que pueden ser sancionadas, hacen que busquen dilatar los procesos, encontrando argumentos para no tomar decisiones. Ello conlleva a que cuando se fijan plazos máximos, los funcionarios se toman todo el tiempo posible y rara vez resuelven un caso con anterioridad. Por ejemplo, si el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) señala sesenta (60) días de plazo, ellos se toman los sesenta días e incluso más, cuando eso debe ser el plazo máximo. Además, al fijarse requisitos para otorgar concesiones, por ejemplo en ecoturismo, se proponen una serie de requisitos exagerados con el fin de dilatar la asignación de la concesión. Incluso se ha mencionado que si el funcionario dictamina en forma rápida, se aduce que puede haber recibido prebendas.

En este punto es apropiado mencionar la opinión de los representantes de INRENA, que estiman que el problema no es que se necesiten espacios para la coordinación interinstitucional, sino que no se aprovechan aquellos que ya están establecidos. Por ejemplo, manifiestan que si bien está establecido el Consejo de Coordinación del Sistema de Áreas Naturales Protegidas, cuando se convoca a las reuniones no acuden los representantes con el adecuado nivel de decisión, sino que se envían encargados que si bien pueden tener buena preparación y voluntad de colaboración, no cuentan con el peso político para las

decisiones requeridas, siendo una consecuencia de ello el retraso en la aprobación de iniciativas propuestas.

INRENA también expone el caso de descoordinación entre las instancias nacionales y regionales de MINCETUR en el caso de la elaboración de los planes de uso público para las áreas naturales protegidas. Las autoridades de las áreas tienen el mandato de convocar a representantes de las instituciones que tienen algún tipo de injerencia con el área, y entre ellas están las Direcciones Regionales de Turismo. Aunque muchas veces sus representantes participan en los talleres y reuniones de elaboración de los planes, la autoridad nacional no conoce los avances logrados.

También vale la pena mencionar la opinión del sector privado, en el sentido que sienten que existe desconfianza del sector público hacia ellos, especialmente por parte de INRENA, en la capacidad que tienen ellos de gestionar los recursos, que a la larga constituye la materia prima para sus negocios, argumentando que hacen empresa sólo para ganar dinero sin preocuparse de conservar el ambiente.

Recuadro 2

GRUPO PERUANO DE TURISMO SOSTENIBLE

Como parte de mandato de ocuparse en temas de sostenibilidad ambiental en sectores productivos, el CONAM propició la creación del Grupo Técnico de Turismo Sostenible (Resolución Presidencial N° 052-01-CONAM-PCD del Consejo Nacional del Ambiente, del 21 de mayo de 2001), cuyos objetivos fueron elaborar un Programa Nacional de Turismo Sostenible y llevar a cabo las actividades en preparación para el Año Internacional del Ecoturismo-2002.

Este Grupo Técnico estuvo conformado por 16 organismos de gobierno y del sector privado, que incluyó al Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (Viceministerio de Turismo) MITINCI (ahora convertido en MINCETUR), el Ministerio de Relaciones Exteriores (Dirección de Promoción del Turismo y Dirección de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible), el Consejo Nacional del Ambiente CONAM, la Comisión de Promoción del Perú PROMPERU, el Instituto Nacional de Recursos Naturales INRENA, el Instituto Nacional de Cultura INC, la Cámara Nacional de Turismo CANATUR, la Asociación Peruana de Agencias de Viajes y Turismo APAVIT, la Asociación Peruana de Turismo de Aventura y Ecoturismo APTAE, la Asociación Peruana de Operadores de Turismo APOTUR, la Asociación de Hoteles Restaurantes y Afines AHORA, la Escuela de Postgrado den Ecoturismo de la Universidad Nacional Agraria la Molina UNALM, el Centro de Formación Turística CENFOTUR, The International Ecotourism Society TIES-PERU y la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental SPDA.

El grupo inició sus actividades con sumo entusiasmo, aunque algunas de las instituciones convocadas nunca hicieron acto de presencia. Desafortunadamente, al avanzar el tiempo el número de ausencias se incrementó, quedando en el grupo un número reducido de instituciones que se hicieron de las responsabilidades que se habían acordado en las primeras reuniones. Si bien se realizó con marcado éxito la reunión regional de ecoturismo (Lima, Enero 2002) y se entregó al Viceministerio de Turismo un borrador de Estrategia para el Desarrollo del Turismo Sostenible, quedó la sensación de haberse podido avanzar más. Sin haber existido un pedido de prolongar la existencia del Grupo, sus funciones terminaron en Octubre del 2002 y hasta ahora no se reactiva o se buscan alternativas para continuar con lo avanzado.

Fuente: Elaborado por el autor.

5. Problemas de capacitación

Este tema puede enfocarse en varios niveles.

El primer nivel se refiere a la formación educativa de los profesionales. Se ha mencionado en las entrevistas la falta de cultura de trabajo en equipo, coordinación y planificación a largo plazo de los peruanos en general. Este es un problema estructural educativo que se arrastra desde hace décadas y el cambio de actitud se va a realizar en forma paulatina, si existe una genuina voluntad política en los sistemas de enseñanza. Aunque la situación no está relacionada particularmente al turismo y ambiente, se ha considerado pertinente mencionarla porque estos sectores deben integrarse en el cambio de actitud de los tomadores de decisiones.

Un segundo nivel se relaciona a la preparación profesional de los funcionarios en el sector turismo. La carrera profesional en turismo data de pocos años, y en todos los niveles jerárquicos del sector público, así como en el empresarial, son contados los profesionales que han sido formados en carreras turísticas. Una muestra de esta realidad se ve en la encuesta realizada a los Directores Regionales de Turismo. Ninguno de los entrevistados en la muestra de 10 Direcciones Regionales tiene formación en turismo, sino en otras carreras profesionales: seis de ellos son economistas, uno es ingeniero civil, otro es ingeniero agrónomo, otro es ingeniero industrial y otro es arquitecto. Si bien no se discute la capacidad profesional de todos ellos, sería pertinente buscar integrar más a los profesionales en turismo en los niveles de decisión, o en su defecto, asegurar una capacitación adecuada a los funcionarios tanto a nivel de gobierno central como regional, especialmente en aspectos de sostenibilidad turística.

Un tercer nivel de los problemas de coordinación se da en que, en general, no existe mayor preparación en los cuadros directivos acerca de las herramientas de coordinación que pueden aplicarse para evitar duplicidad de esfuerzos y optimizar el uso de recursos.

Desafortunadamente, durante años ha existido la convicción de que la capacitación turística debe enfocarse en la prestación de servicios. Son numerosos los cursos que se han organizado para hoteles, restaurantes y otros prestadores de servicios, siendo el elemento principal la calidad de atención a los visitantes. Este es un elemento importante, sin duda, pero se han ido dejando de lado otros elementos clave como la aplicación de los principios del ecoturismo en las iniciativas turísticas, como puede ser las prácticas ambientalmente positivas en las instalaciones y las operaciones en general; formas de involucramiento de las poblaciones locales y la mejora en la generación y transmisión de información y conocimiento a los visitantes, especialmente los interesados en cultura, historia y naturaleza.

Finalmente, la mayoría de las Direcciones Regionales de Turismo encuestadas manifiesta que no existe un programa de capacitación coherente a los funcionarios para supervisar y promover el desarrollo sostenible, y que es difícil poder prestar apoyo a los municipios y regidores encargados de turismo.

6. Problemas de conciencia ambiental

Existe consenso en que uno de los mayores problemas en relación al ambiente en el Perú es la falta de conciencia ambiental en la ciudadanía en general. En los últimos años han existido iniciativas aisladas para sensibilizar al poblador peruano en el tema, pero en general aún no se aprecian avances significativos.

Las autoridades entrevistadas han señalado que la baja conciencia ambiental y turística de la mayoría de las autoridades, más por desconocimiento que por intención, hace que el tema de ambiente y sostenibilidad turística no estén considerados en las agendas regionales y locales; por lo tanto, las coordinaciones en este campo son débiles.

Los problemas ambientales, como los de contaminación, no son tratados con una participación efectiva de carácter multisectorial.

V. Aportes para una estrategia de fortalecimiento de la coordinación entre turismo y ambiente para el desarrollo del turismo sostenible

1. Consideraciones generales

Un buen proceso de coordinación trae importantes y significativos resultados. Entre los beneficios que se pueden obtener podemos destacar los siguientes:

1. Maximiza los recursos y producir mayor impacto.
2. Evita la duplicidad de acciones y dispersión de recursos.
3. Gana espacios de interlocución con las entidades gubernamentales responsables de definir las políticas y programas para el área problema y/o tema objeto de coordinación, en este caso los temas turístico y ambiental.
4. Comparte conocimientos y experiencias como resultado de los cuales se generan nuevas propuestas.
5. Crea oportunidades de interlocución que facilitan la atención hacia los problemas que ponen en riesgo los resultados esperados y la satisfacción de los actores involucrados.

Entre los aspectos que favorecen la acción conjunta intersectorial se han encontrado los siguientes:

La unión de esfuerzos y recursos en torno a metas comunes logra producir un mayor impacto a un menor costo y/o alcanzar una mayor cobertura.

- El impacto que generan las acciones conjuntas facilita la visualización de actores comprometidos, lo cual facilita:
 - *espacios de interlocución*, que incrementan y mejoran la comunicación, generando oportunidades para plantear posiciones y dinamizar propuestas sobre la política turística del Estado a fin de que ésta apunte a soluciones de fondo.
 - *reconocimiento*, que ayuda a que los actores se identifiquen entre ellos y tiendan puentes de mayor colaboración, creando vínculos y redes de apoyo. El trabajo conjunto redimensiona las experiencias y facilita un enriquecimiento mutuo que a su vez incide en enfoques y estrategias de trabajo más efectivas.
 - *acceso a recursos*, que permita un mayor acceso a recursos técnicos y logísticos y la optimización de su uso.

2. Estrategias

Aunque los esfuerzos para lograr el éxito en los procesos de coordinación interinstitucional no siempre resultan fáciles, y muchas veces ofrecen un alto grado de dificultad, se ha podido establecer que el identificar y utilizar algunas estrategias puede ayudar a sensibilizar e involucrar a los líderes de las organizaciones y grupos, comprometiéndolos mediante acciones puntuales que los incentiven. De acuerdo con experiencias en el campo interorganizacional, estrategias como las que se mencionan a continuación han contribuido en forma significativa a que la labor en los procesos de coordinación haya derivado en resultados favorables:

- Conocer los intereses y expectativas de las personas, grupos y organizaciones.
- Adopción de metas comunes mediante estrategias de participación y acuerdos por consenso.
- Iniciar con actividades que faciliten la obtención de logros a corto plazo y sin grandes esfuerzos antes de embarcarse en proyectos complejos que pudieran fracasar.
- Realizar actividades que fortalezcan los vínculos entre los participantes. Entre estas actividades resulta favorable el realizar eventos de entrenamiento que incluyan espacios para la comunicación y el conocimiento mutuo.

Otro aspecto que consideramos fundamental para cualquier organización que desea comprometerse en procesos de coordinación interinstitucional, es el que la institución tenga realmente la voluntad política y se comprometa a fondo con el proceso y que crea en la importancia de la coordinación y sus beneficios. Esta voluntad puede apreciarse en acciones como se indican a continuación:

- Que la más alta autoridad del sector exprese su voluntad de colaboración y comprometa su participación en el proceso.
- Que la creación de una unidad de coordinación se dé en una jerarquía destacada en la institución, con un nivel de autoridad relevante.
- Que se asigne a esta unidad los recursos humanos y económicos suficientes para su adecuado funcionamiento. Esto implica contar con profesionales con condiciones y preparación adecuadas para esta función.

También se ha detectado que hay algunas actitudes de parte de quienes pretenden promover procesos de coordinación interinstitucional, que tienden a obstaculizar el éxito de los procesos, entre los cuales cabe señalar los siguientes:

- Reuniones largas y con frecuencias inadecuadas e improductivas. Algunas de las causas del problema, entre otras, son: el que dirige la sesión no tiene un buen manejo de los tiempos y de los temas a tratar, impuntualidad de los asistentes,
- Concentración de liderazgo y favorecimiento de protagonismos individuales. Esto se contrapone al propósito de la coordinación, que es el dar preeminencia a los intereses colectivos antes que a los de cada organización, los cuales no son tampoco desestimados.
- La adopción de metas complejas sin haber disfrutado de logros de corto plazo que incentiven la participación.
- Impaciencia ante dificultades para la adopción de consensos.
- Falta de persistencia y acierto en las convocatorias. La tarea de coordinación demanda una acción constante y perseverante para establecer vínculos y motivar a los diferentes actores para lograr su participación y compromiso.

A medida que se trabaja y se avanza en los procesos de coordinación se detectarán aciertos y dificultades que, en la medida en que se interioricen, permitirán establecer estrategias y parámetros útiles y comprender que todo trabajo relevante tiene su propia ciencia y exige responsabilidad, a fin de evitar experiencias negativas que influyan en que las personas se rehúsen al trabajo conjunto.

Finalmente, es necesario señalar que la coordinación interinstitucional no es una actividad simple y para ser llevada a cabo tan sólo por unas cuantas personas con buena voluntad. Las relaciones interinstitucionales son una disciplina en el mundo organizacional que hace ver la necesidad de un trabajo serio y profesional, siguiendo ciertas teorías, modelos y técnicas que no pueden ser improvisadas.

3. Acciones sugeridas

Definir una política nacional de turismo integral e incluyente, que enfatice la coordinación intersectorial.

3.1 Normatividad

- Se considera prioritario un marco legal coherente con el modelo sostenible del turismo. Este debe incluir definiciones de todas las modalidades existentes de turismo y la reglamentación necesaria para incluir sus requerimientos de gestión sostenible. Esto facilitará el ordenamiento del tema y la resolución de conflictos entre las diferentes tendencias y entre sectores del Estado.
- Elaboración de reglamentos sectoriales que reconozcan la política de turismo y la importancia de una adecuada gestión ambiental, garantizando la sostenibilidad de los recursos naturales y de las actividades sectoriales.
- Tomando en consideración, como se ha señalado, que la actividad turística es afín a la ambiental por su carácter transectorial, habiendo la experiencia de los avances de CONAM en materia de políticas, mecanismos y herramientas de gestión, es recomendable que el sector turismo tome en consideración esos avances en la definición de sus acciones, particularmente en el tema de la coordinación intersectorial.
- El MINCETUR, como máximo organismo rector ejerza liderazgo para la supervisión del cumplimiento de las disposiciones a nivel regional y local, mediante un sistema interconectado de coordinación, tal como lo ha desarrollado la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).
- Perfeccionar las normas sobre temas ambientales para la operación turística, basadas en el monitoreo y retroalimentación de la información obtenida de estas actividades, con participación del sector privado.

- Incrementar los incentivos para las empresas cuya operación turística se realice con criterios de sostenibilidad, como mecanismo de reconocimiento y generación de mayor compromiso ambiental.
- Se recomienda que existan normas precisas y obligatorias para los gobiernos regionales y gobiernos locales, de modo que en sus programas de inversión se incluyan obligatoriamente proyectos y actividades ambientales y de sostenibilidad turística.
- Dotar a las municipalidades con herramientas normativas para poder controlar y sancionar infracciones ambientales a zonas turísticas.

3.2 Planificación

- Los planes deben responder a una política de Estado del turismo, lo que evitará que se incumpla su aplicación debido a intereses particulares o que se vean afectados por asuntos de inestabilidad política.
- La formulación de un futuro Plan Nacional de Turismo, que está en proceso, debe involucrar un espectro más amplio de actores de otros sectores productivos y de servicios, para integrarlos e informarlos acerca del rumbo de desarrollo del turismo en el país, generando compromisos para el trabajo coordinado.
- Se recomienda que los futuros planes sean llevados a cabo con una cada vez mayor participación e incorporando cada vez más a las organizaciones de los ámbitos regionales y locales.
- La planificación turística debe adecuarse a los limitados recursos con los que se cuenta para ejecutar los planes. Estos deben ser elaborados además con base en la evaluación del cumplimiento de previos documentos de planificación y considerar herramientas como la evaluación de impacto ambiental, el monitoreo y la adopción de tecnología que contribuya a un mejor desempeño ambiental.
- Integrar el concepto de turismo sostenible en los planes de desarrollo regionales, los cuales deben incluir los requerimientos necesarios para integrar el planeamiento y prevención de impactos negativos como procedimientos metodológicos y la participación de la ciudadanía local en la toma de decisiones así como en el acceso equitativo a los beneficios de proyectos de turismo.
- Otorgar una mayor prioridad a las acciones del sector que involucren al criterio ambiental, promoviendo su difusión y generando un efecto multiplicador en la sociedad.
- Generar un mayor compromiso del Vice–Ministerio de Turismo en apoyo a las actividades del ámbito regional que contribuyan a una acción que refuerce la sostenibilidad de la actividad turística. Esto debe implicar una mayor apertura al diálogo e interacción, asesoría técnica, canalización de información, capacitación y trabajos compartidos.

3.3 Competencias

- Se debe concluir al más breve plazo el proceso de descentralización que se está llevando a cabo desde el Gobierno Central hacia los Gobiernos Regionales y Locales, el cual si se lleva a cabo de una manera articulada permitirá establecer una organización clara y unificada. Este proceso debe contemplar con mayor acuciosidad la relación de los temas ambiente–turismo.
- Reconocer que el proceso de transferencia de poderes a las regiones generarán necesariamente vacíos y omisiones, que deben ser subsanados con mecanismos que ayuden a identificarlos y proponer acciones consensuadas entre el gobierno central, las regiones y los gobiernos locales.

- Debe existir mayor coordinación y conocimiento de las competencias y el marco legal por parte de los sectores y niveles involucrados, mediante una adecuada difusión de las normas y la capacitación continua de los funcionarios.
- Dada la importancia de las áreas naturales protegidas para el desarrollo del turismo sostenible, es imperativo que las relaciones MINCETUR–INRENA se fortalezcan, a fin de que se eviten las superposiciones de acciones y se trabaje de manera coordinada.
- Utilizar mecanismos de coordinación suprasectorial y de consulta como plataforma de definición de competencias en lugares donde exista conflicto entre sectores por motivos de intereses económicos.
- Los mecanismos de coordinación son fundamentales para la operación turística, sin embargo ésta requiere de un trabajo de planificación y organización profesional, que no puede ser improvisada ni obedecer únicamente a la buena voluntad o disposición de los agentes involucrados.
- Los mecanismos de coordinación que el sector turismo ha desarrollado y en los que está comprometido no han tenido hasta la fecha los resultados esperados, por lo que es necesario rescatar los aspectos positivos que permitan realizar propuestas creativas que garanticen una mejor efectividad. Existen actualmente propuestas de modificación del Comité Consultivo de Turismo, para que se constituya en un Consejo de Coordinación y Promoción del Uso Turístico del Patrimonio Natural y Cultural de la Nación. Asimismo, existe una propuesta en el vigente Plan Maestro de Turismo (*Pacific Consultants*, 1999), para la formación de un Consejo de Ecoturismo.
- Es recomendable reestablecer para todo ámbito de gestión (proyectos y planes nacionales y regionales, normas técnicas, normas legales) un mecanismo de comunicación y concertación entre todos los sectores involucrados como lo fue el Grupo Técnico de Turismo Sostenible, con objeto de hacer participativo y comprometido el desarrollo del sector.

3.4 Operatividad

- Creación de una instancia de coordinación intersectorial en el MINCETUR con una jerarquía que le permita
- Creación de instancias multisectoriales a nivel regional con la misión de generar el espacio de concertación necesario para la implementación de las acciones de los planes regionales de turismo sostenible concordados con el Plan Nacional de Turismo. Estas instancias deberían estar conformadas por las autoridades y gremios relacionados al desarrollo del turismo, entre ellos, representantes de Educación, Interior, Salud, Transporte y Comunicaciones, Vivienda, Construcción y Saneamiento, INRENA, Cámaras de Turismo, representantes de comunidades indígenas, instituciones académicas, ONG y especialistas.
- Dar mayor apoyo a la Dirección de Medio Ambiente y Desarrollo Turístico, que le permita una mayor capacidad de acción y vinculación con otros sectores. Considerar la posibilidad de darle una mayor jerarquía dentro de la estructura del Vice–Ministerio.
- Contar con personal capacitado en materia de coordinación Inter e intrasectorial.
- Formalización de los mecanismos de coordinación intersectorial.
- Establecer plataformas formales de coordinación con el sector empresarial, que contribuya a crear una atmósfera de mayor confianza mutua del sector público hacia el referido sector.
- Evitar la toma de decisiones unilateral en el nivel central, propendiendo a un mayor conocimiento de la realidad local y de sus necesidades y expectativas.

- Establecer un mecanismo de intercambio de información entre los agentes involucrados en el tema turismo, especialmente del sector gubernamental, con el beneficio añadido de contribuir a fortalecer iniciativas y evitar duplicidad de esfuerzos.
- Establecer mecanismos que garanticen la participación de los representantes institucionales en las mesas de coordinación actuales o por crearse, respetándose la jerarquía establecida para la representación.

3.5 Capacitación

- Se requiere capacitación intensiva periódica de los funcionarios y trabajadores en los niveles central, regional y local, con énfasis en la visión y propuestas de desarrollo turístico integrado, incidiendo en materias de coordinación y colaboración interinstitucional, promoviendo la cultura de trabajo integrado
- Ampliar el aspecto de capacitación a los actores involucrados en la operación turística, que ha estado limitado al tema de prestación de servicios, en áreas tales como gestión ambiental, ecoeficiencia y sostenibilidad turística.
- Es necesario conformar cuadros especializados que hagan carrera pública y no se les rote, trasladen o despidan de acuerdo al manejo político de los gobiernos de turno. Uno de los problemas que se encuentra en la rotación y renovación constante es que aún no existe un mecanismo efectivo de transferencia de información de las acciones ejecutadas por los antecesores.
- Desarrollar talleres de capacitación y/o difusión de las políticas ambientales en la actividad turística al menos a los responsables del tema en los niveles nacional, regional y local.
- Promover eventos de capacitación local con énfasis en acciones de coordinación entre los sectores público y privado a diferentes niveles, para el desarrollo del turismo sostenible.
- Capacitación en la generación de redes empresariales sostenibles, en las poblaciones locales y comunidades.

3.6 Conciencia ambiental

- Iniciar campañas de sensibilización nacional, regional y local, dirigidas al reconocimiento del turismo como actividad de prioridad nacional que integra a los diversos sectores que se sustentan en el cuidado ambiental.
- Establecer un código de ética para impulsores, gestores, promotores y operadores de turismo, consistente en una serie de compromisos voluntarios de todos los involucrados en la región, dentro de los principios de una gestión ambiental y turismo sostenible.
- Reforzar las actividades de educación ambiental con mayor apoyo del sector público, generando asimismo un mayor compromiso del sector privado.
- Iniciar un plan de sensibilización en materia ambiental dirigido a los gobiernos regionales y locales.
- Los gobiernos locales deben coordinar con las entidades involucradas en ambiente de emitir ordenanzas para proteger el ambiente en las comunidades, comprometiendo al poblador local en la educación ambiental.

Bibliografía

- Boullon, R. (1993), "Ecoturismo: Sistemas Naturales y Urbanos". *Librerías Turísticas*, Argentina.
- Ceballos-Lascurain, H. (1988), *The Future of Ecotourism, In Mexico Journal*. Vol. I N°17.
- Congreso de la República del Perú. (2003), "Ley Orgánica de Municipalidades". En *El Peruano: normas legales*. Ley N° 27.972.
- _____ (2002), "Ley de Elecciones Regionales". En *El Peruano: normas legales*. Ley 27.683.
- _____ (2002a), "Ley de Bases de la Descentralización". En *El Peruano: normas legales*. Ley 27.783.
- _____ (2002b), "Ley Orgánica de Gobiernos Regionales". En *El Peruano: normas legales*. Ley 27.867.
- _____ (1998), "Ley para el Desarrollo de la Actividad Turística". En *El Peruano: normas legales*. Ley N° 26.961.
- _____ (1997), "Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales". En *El Peruano: normas legales*. Ley 26.821.
- _____ (1987), "Ley de Bases de la Regionalización". En *El Peruano: normas legales*. Ley 24.650.
- _____ (1984a), "Plan Nacional de Regionalización". En *El Peruano: normas legales*. Ley 23.878.
- _____ (1984b), "Ley General de Turismo". En *El Peruano: normas legales*. Ley 24.027.
- _____ (1979), "Constitución Política del Estado". En *El Peruano: normas legales*. Lima.
- Consejo Nacional del Ambiente.(2001), "Aportes para una Estrategia Nacional de Turismo, con Énfasis en el Desarrollo Sostenible". Lima.

- Consejo Nacional del Ambiente. (1999), “Marco Estructural de Gestión Ambiental (MEGA)”. Lima.
- Eschborn. (1999), GTZ. “*Sustainable Tourism as a Development Option Practical Guide for Local Planners, Developers and Decision Makers*”.
- Lanzarote (1995), “Conferencia Mundial de Turismo Sostenible”. *Carta del Turismo Sostenible*. Islas Canarias. España. <http://www.solidea.org/Aree/turismo/lanzaesp.htm>.
- Lerda, J; J. Acquatella y J.J. Gómez, (2004), Santiago de Chile
- Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales. (2002), “Plan de Desarrollo Turístico del Perú 2001–2006”. Lima.
- Ministerio de Presidencia. Gobierno Regional de Junín. (2003), “Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Junín”. En *El Peruano: normas legales*.
- Ministerio de Presidencia, Gobierno Regional de La Libertad. (2003), “Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de La Libertad”. En *El Peruano: normas legales*.
- Ministerio de la Presidencia, Consejo Transitorio de Administración Regional La Libertad. (2002), “Plan Concertado de Desarrollo Departamental de La Libertad. 2003–2011”. Versión preliminar. Trujillo.
- Ministerio de la Presidencia, Consejo Transitorio de Administración Regional Madre de Dios. (2002), “Plan Estratégico Concertado de Desarrollo Departamental de Madre de Dios. 2002–2011”. Puerto Maldonado.
- Ministerio de la Presidencia–Perú. (2002), “Plan Concertado de Desarrollo Departamental Loreto. 2002–2011”. Versión preliminar. Iquitos.
- Ministerio de la Presidencia, Consejo Transitorio de Administración Regional. (2002), “Plan Estratégico Concertado de Desarrollo del Departamento de Ica 2002–2006”. Versión preliminar.
- Ministerio de la Presidencia, Consejo Transitorio de Administración Regional de Tumbes. (2000), “Plan de Desarrollo de Tumbes 2001–2005”. Tumbes.
- Ministerio de la Presidencia; Consejo Transitorio de Administración Regional de la región Inka, PNUD y Conservación Internacional. (1998), “Estrategia de Ecoturismo en la región Inka del Perú”.
- Organización Mundial de Turismo. (1996), “*Agenda 21 for the travel & tourism industry. Towards environmentally sustainable development.*”
- _____. (1999), *Código Global de Ética, Art. 3*. España.
- _____. (1999), “*Agenda 21 for the Travel & Tourism. Towards environmentally sustainable development*”.
- _____. AECI, MITINCI. (1999), “Agenda para Planificadores Locales: Turismo Sostenible y Gestión Municipal”. Edición para América Latina y El Caribe. Madrid.
- Ruiz, G. (1997) “*A Social Ecological Approach to Organizational Network Analysis: The Manu Biosphere Reserve Cause Study, Peru.*” Tesis para optar el grado de Doctor en Filosofía. Universidad de Yale. New Haven.
- Universidad de Salamanca; Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco; Instituto de Investigación Universidad y región.(1997) “Memoria del Plan Piloto de Marketing y Desarrollo Turístico. Fase I”. Cusco.
- Warren, R.L. (1967) “*The inter-organizational field as a focus for investigation*”.

Anexos

Anexo 1

Estudio de caso: Santuario Histórico de Machu Picchu

El caso del Santuario Histórico de Machu Picchu, el ícono turístico más importante del Perú, es *sui generis*. Este espacio cuenta con protección legal desde hace casi un siglo, debido a su incomparable valor cultural, siendo el tema arqueológico el elemento central. La declaración de este espacio como área natural protegida se da en el año 1981, en que se le declara Santuario Histórico, pero ya existía una competencia de funciones del sector educación a través del Instituto Nacional de Cultura. A estos actores se le suma el sector turismo, pues Machu Picchu es el atractivo principal del turismo internacional en el Perú. Basta ver la promoción turística del país, que se basa en el reconocimiento de un país de incas, o estudios que toman como referencia las visitas a este lugar para lograr determinar el número de visitas de turistas extranjeros que arriban a nuestro país.

Esta situación motivó que para la regulación de este espacio, por recomendación de UNESCO, se conformase una Unidad de Gestión²⁷ el cual estaría conformado por:

- El Jefe del Instituto Nacional de Recursos Naturales–INRENA;
- El Director Nacional del Instituto Nacional de Cultura–INC;
- El Viceministro de Turismo;
- El Presidente del Gobierno Regional de Cusco²⁸

Esta Unidad de Gestión tuvo que ser diseñada para conciliar todos los intereses que concita el Santuario Histórico de Machu Picchu, pero a pesar de ser una instancia específica de coordinación, aún subsisten muchos vacíos en cuanto a coordinación desde el nivel nacional al nivel regional. Asimismo, los conflictos con los gobiernos locales (municipalidades de la zona) son frecuentes. Algunos de estos se presentan a continuación:

El Comité Directivo de la UGM, no ha logrado proporcionar los recursos financieros y humanos necesarios para la implementación efectiva y oportuna del Plan Maestro del Santuario Histórico de Machu Picchu, reduciendo sucesivamente su capacidad operativa. No contó para los años 2002 y 2003, con Planes Operativos Institucionales aprobados y sus respectivas evaluaciones, ni planes de mediano y largo plazo; tampoco cuenta con lineamientos de política, respecto a los recursos naturales y culturales del SHM, Presupuestos Institucionales y sus correspondientes evaluaciones. Las Subgerencias de Patrimonio Natural y Patrimonio Cultural, a cargo del INRENA y el INC respectivamente, formalmente no fueron designadas mediante Resolución del Comité Directivo. Entre las causas invocadas por dicha inacción, se informa que la Ley de creación de la UGM, no prevé que esta cuente con personería jurídica, autoridad decisoria, ni pliego presupuestal. Lo expuesto, genera el riesgo en el logro de los objetivos propuestos, así como el turismo sostenible y la conservación de los recursos culturales y naturales del Santuario Histórico.

La UGM no cuenta con un Manual de Organización y Funciones aprobado. Además, no se ejecuta la supervisión y coordinación con las Subgerencias de Patrimonio Cultural y Patrimonio Natural; generando un riesgo en la capacidad y manejo ambiental y cultural del Santuario Histórico de Machu Picchu.

De un total de 30 sesiones que se había planificado tener, el Comité Directivo de la UGM, de junio del 2001 a noviembre del 2003, se reunió sólo en doce oportunidades de maneras ordinaria, habiendo dejado de reunirse para adoptar los acuerdos decisorios que requiere el desarrollo de la gestión, en

²⁷ Decreto Supremo 023-99AG publicado el 9 de julio de 1999.

²⁸ La composición de la Unidad de Gestión se modificó mediante D.S. 029-2001-AG, pues originalmente solamente estuvo conformada por el Jefe del INRENA y el del INC.

dieciocho oportunidades. En el año 2002 no se reunieron por un período de 120 días continuos. Esta situación al margen de la normativa vigente, se debe a la ausencia de prioridad por parte de los miembros del mencionado Comité, al no sesionar como estipulan sus normas, limitando la gestión ambiental y cultural del Santuario, ocasionando retraso en la implementación de medidas correctivas que permitan el uso turístico sostenible de los recursos culturales y naturales del Santuario.

Por los cargos que ocupan los miembros del Comité Directivo las reuniones periódicas de la UGM en las que se tomen decisiones respecto a la administración del Santuario han sido muy pocas. A esto es necesario agregarle que la coordinación entre la instancia Nacional del INC e INRENA con sus representantes es regionales del Cusco es escasa, lo que ha permitido una ejecución fluida de los acuerdos.

La mayor actividad que se da en el Santuario es la turística, sin embargo ni el sector Turismo ni la región Cusco perciben parte de los ingresos generados por el Santuario, siendo estos los que mayor presión reciben del sector privado y la comunidad respecto a soluciones a los problemas que se presentan en el manejo del Santuario.

Al no contar con personería jurídica la Unidad de Gestión no tiene la capacidad administrativa ni presupuestal para tomar decisiones respecto de la gestión del Santuario. Si bien es cierto tiene una Gerencia encargada de dar seguimiento y evaluación a las acciones que se acuerdan a nivel de Comité Directivo, los encargados de ejecutar las acciones son los representantes regionales del INRENA e INC que al no depender funcionalmente de esta gerencia no sienten la obligación de reportar a la gerencia sobre las actividades que desarrollan en el Santuario.

Anexo 2

Estudio de caso: gobierno regional de La Libertad

Los actores llamados a organizar el turismo en la región de La Libertad forman parte de un sistema formal, constituido por leyes y reglamentos que determinan las competencias funcionales de las entidades de gobierno: Gobierno Regional, Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo y los Municipios. Estos, a su vez, coordinan, integran y planifican acciones en función de las necesidades del sector con la empresa privada.

Sin embargo, la falta de coordinación y desconocimiento de las funciones encargadas a las diferentes instituciones, propician incompatibilidad y un ambiente inestable en donde muchas veces se diluyen los esfuerzos y retrasan proyectos como consecuencia de la informalidad y la falta de comunicación entre los agentes competentes.

A continuación se presenta un análisis de la estructura orgánica del sector turismo dentro del Gobierno Regional, la vinculación con el MINCETUR y su funcionamiento a nivel de la Dirección Regional de Turismo, así como sus problemas más frecuentes y restricciones que afronta.

La segunda parte del caso está referido a la organización del turismo en los municipios y la coordinación de estos con el Gobierno Regional, la Dirección de Turismo y la empresa privada.

Para ello, esta investigación se apoya en los instrumentos normativos de gestión institucional que formalizan la organización del Gobierno Regional, a través de la Ley de Regionalización, Ley de Descentralización y la Ley Orgánica de Municipalidades; así como datos recogidos de entrevistas sostenidas con representantes de instituciones.

Finalmente, se presentan recomendaciones para mejorar la relación entre la administración nacional, regional y local, así como sector público y privado.

Estructura orgánica del sector turismo dentro del gobierno regional

Para analizar la ubicación del turismo, se tomó como base el reglamento de organización y funciones del gobierno regional La Libertad, que contiene las normas referentes a la naturaleza, finalidad, objetivos, creación, ámbito jurisdiccional, competencias, funciones, estructura organizativa de las unidades orgánicas, sus relaciones, así como la relación funcional y orgánica de los órganos y dependencias integrantes del gobierno regional.

El artículo 80 del reglamento de organización y funciones del gobierno regional La Libertad, señala:

La Dirección Regional de Comercio Exterior, Turismo y Artesanía es un órgano de línea responsable de planificar, organizar, dirigir y controlar las acciones en materia de comercio exterior, turismo y artesanía en el ámbito jurisdiccional del Gobierno Regional La Libertad. Depende técnica y normativamente del Ministerio de Comercio Exterior y turismo y administrativamente del Gobierno Regional a través del Ministerio Regional de Desarrollo Económico.

La Dirección Regional de comercio exterior turismo y artesanía, viene a ser un órgano de línea que depende de la gerencia regional de desarrollo económico. En este mismo nivel se ubican las gerencias regionales de desarrollo social, infraestructura y la de recursos naturales y medio ambiente. Todas estas, a su vez, tienen bajo su control a otras direcciones regionales.

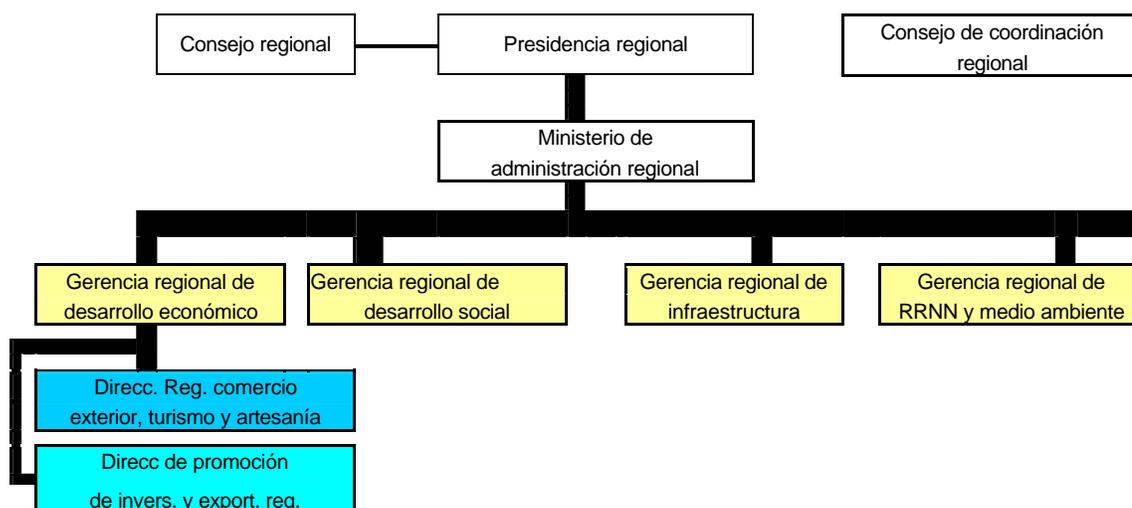
En esta perspectiva, la Dirección Regional de comercio exterior, turismo y artesanía es responsable de planificar, organizar, dirigir y controlar las acciones en materia de comercio exterior, turismo y artesanía en el ámbito jurisdiccional del gobierno regional. Depende técnica y normativamente del **MINCETUR**, quien propone los lineamientos políticos nacionales del sector turismo; y depende administrativamente del Gobierno Regional a través del Ministerio Regional de Desarrollo Económico.

La estructura orgánica está bien definida, sin embargo este reglamento está siendo modificado para el presente año 2004. La pregunta es ¿en qué medida se cumple lo establecido en este reglamento? ¿existe coordinación entre los organismos competentes que direccionan la madurez del sector?. Estas interrogantes se formulan teniendo como base la experiencia de muchos intentos de desarrollar el sector, sobre todo las capacidades de quienes lo administran; sin haber obtenido resultados inmediatos.

Sin embargo, de acuerdo a la nueva estructura orgánica del Gobierno Regional, y de los datos recogidos en el campo, a través de entrevistas, esta capacidad funcional depende en primera instancia de la **Gerencia Regional**, la misma que a su vez ha convenido la conformación de **Consejeros Regionales**, quienes integran comisiones; en este caso, es de la **Comisión de Desarrollo Económico** que depende la **Sub Comisión de Industria, Comercio Turismo y Artesanía**, la que ejecuta una función promotora y de gestión política; la misma que está a cargo del 1er. Consejero Regional y actual presidente de la Comisión de Desarrollo Económico. **La Comisión de Desarrollo Económico** tiene la finalidad de apoyar a la Presidencia Regional en el desarrollo regional.

Cuadro A

UBICACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE COMERCIO EXTERIOR, TURISMO Y ARTESANÍA, ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL GOBIERNO REGIONAL LA LIBERTAD LEY N° 27.867



Fuente: Elaborado por el autor.

Facultades de la Dirección de turismo

Las facultades de la Dirección de turismo se establecen en el artículo 81 del mismo reglamento de organización y funciones y se resumen en lo siguiente:

- Formular concertadamente, aprobar y ejecutar estrategias y el programa de desarrollo turístico.
- Aprobar directivas relacionadas con las actividades turísticas.
- Identificar oportunidades de inversión y promover el crecimiento de las inversiones en las actividades turísticas.
- Coordinar con los gobiernos locales las acciones en materia de turismo.

- Mantener actualizados los directorios de prestadores de servicios turísticos, calendarios de eventos y el inventario de recursos turísticos en el ámbito regional.
- Verificar el cumplimiento de las normas de medio ambiente y preservación de recursos naturales de la región, relacionadas con la actividad turística.
- Organizar y conducir las actividades de promoción turística de la región en coordinación con las organizaciones de la actividad turística y los gobiernos locales.

El MINCETUR delega estas facultades a la Dirección de Turismo, y a su vez la Dirección propone otras, en función de sus necesidades, proyectos y realidad.

Problemática

La Dirección Regional de Turismo actúa como un órgano responsable del sector, es un órgano de línea, ve el aspecto técnico–funcional y su funcionamiento depende también del presupuesto que le asigne el gobierno central y de los ingresos propios por concepto de alquileres que, el Gobierno Regional les asigna. Sin embargo, la situación presupuestal de esta Dirección es crítica, y de acuerdo a los datos recogidos en el campo, solo por mencionar uno de ellos, tienen problemas para pagar incluso los servicios básicos.

Un caso de falta de coordinación entre el MINCETUR y la Dirección de Turismo, puede apreciarse en la página web de MINCETUR, en la que se muestra un cuadro de las Regiones y sus respectivas autoridades; sin embargo el cuadro está desactualizado, apareciendo representantes que hace mucho tiempo dejaron el cargo.

No existe un adecuado canal de comunicación entre el Gobierno Regional y la Dirección de Turismo. Puede apreciarse una falta de disposición para coordinar algunas actividades, sobre todo cuando se trata de turismo, que parece no ser una prioridad a nivel regional.

Organización del turismo en los municipios y su relación con el gobierno regional y dirección de turismo

Las municipalidades provinciales son responsables de promover e impulsar el proceso de planeamiento para el desarrollo integral correspondiente al ámbito de su provincia, recogiendo las prioridades propuestas en los procesos de planeación de desarrollo local de carácter distrital, según la Ley Orgánica de Municipalidades.

Muchas veces esto se traduce en el plan estratégico elaborado por cada municipio, señalando prioridades que respondan a las necesidades de la comunidad, así como plantear alternativas de solución a sus problemas inmediatos, como pueden ser limpieza, mejorar el ornato público, seguridad.

Está establecido que, las municipalidades deben coordinar con su respectivo gobierno regional y con sus municipalidades distritales para promover el desarrollo económico local; aprovechando las ventajas comparativas de los corredores productivos, ecoturísticos y de biodiversidad.

En la realidad, existe esa relación y se sostiene a través de convenios entre la Dirección de Turismo y Gobierno Regional, sin embargo no hay un seguimiento a estos acuerdos.

Análisis

La base de este análisis es el artículo 82 de la **Ley orgánica de municipalidades**, el que establece sus competencias y funciones específicas, compartidas con el gobierno nacional y el regional.

- Promover la protección y difusión del patrimonio cultural de la nación, dentro de su jurisdicción, y la defensa y conservación de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, colaborando con los organismos regionales y nacionales competentes para su identificación, registro, control, conservación y restauración.

- Fomentar el turismo sostenible y regular los servicios destinados a ese fin, en cooperación con las entidades competentes.
- Promover actividades culturales diversas.
- Promover la consolidación de una cultura de ciudadanía democrática y fortalecer la identidad cultural de la población campesina, nativa y afroperuana.

Otras coordinaciones de carácter técnico, referente a la conservación de zonas monumentales, se realizan con el Instituto Nacional de Cultura. Así lo señala el artículo 91°:

Las municipalidades provinciales, en coordinación con el Instituto Nacional de Cultura o a su solicitud, pueden establecer limitaciones especiales por la necesidad de conservación de zonas monumentales y de edificios declarados monumentos históricos o artísticos, de conformidad con las leyes sobre la materia y con las ordenanzas sobre protección urbana y del patrimonio cultural.

Ejemplos:

Por citar algunas experiencias concretas, se tomará el caso del Sitio Arqueológico de Chan Chan, que está siendo amenazado por la invasión y deterioro a causa de factores ambientales. En este sentido las coordinaciones las realiza el Municipio de Huanchaco, por estar en su jurisdicción, en conjunto con la Municipalidad Provincial, que a su vez coordinan con el Instituto Nacional de Cultura, por tratarse de un monumento arqueológico. La Dirección de Turismo, también asume un rol de participación, por tratarse de un atractivo turístico reconocido a nivel mundial, asimismo con el Gobierno Regional a través de la Gerencia de Promoción de Inversiones, encargados de gestionar y administrar los recursos financieros y / o sustentar técnicamente para motivar y sostener las inversiones. Sin embargo, al haber tantos agentes involucrados, es difícil tener una política clara para solucionar los problemas presentados.

Otra actividad que realiza el Gobierno Regional, a través de la Gerencia de Promoción de Inversiones es la programación de Seminarios-Talleres, la convocatoria se extiende a gremios, universidades, institutos, ONG, INC, municipios, entre otras. Esto significa que actúa como ente integrador y mediador, pero lo que llama a preocupación es que muchas veces los eventos son organizados sin consulta con las Direcciones Regionales.

En conclusión, tanto el gobierno regional, como los municipios, como la Dirección de turismo y, otras entidades coordinan, depende sea el caso. La gerencia de promoción de inversiones se encarga de gestionar y administrar los recursos para diferentes programas y / o proyectos, llámese un curso de capacitación, mejorar tecnologías, conservación de un recurso natural o cultural; de igual manera tiene la potestad de convocar a los organismos más representativos del sector turismo así como a gremios y empresas privadas y turísticas, para reorganizar e identificar, por ejemplo productos turísticos de la región y la elaboración de circuitos turísticos. Vale la pena preguntarse si dicha gerencia es la más adecuada para los trabajos vinculados al turismo y al ambiente, o si debería ser la Dirección regional de turismo la encargada de estos aspectos.

Recomendaciones

- a. Mejorar funciones y estructura orgánica del Gobierno Regional.
- b. Fortalecer los gremios e instituciones vinculadas al quehacer turístico.
- c. Programar cursos-talleres de capacitación para desarrollar competencias funcionales en los actores.
- d. Coordinar y concertar con los gobiernos locales los programas turísticos y hacer seguimiento a los convenios para que se vean fortalecidos.
- e. Innovar en la capacitación e involucramiento de personal joven en cargos públicos.
- f. Creación de un gremio privado para la promoción del turismo en la región, que abastezca de información real a Promperú y sirva de apoyo, puesto que esta institución no realiza investigación y la información que presentan al mundo en muchos casos es deficiente y desorganizada.

- g. Incluir en los planes de gobiernos locales proyectos turísticos y que estos sean desarrollados por profesionales de turismo.
- h. Promover eventos de interés cultural en coordinación con los gremios empresariales e instituciones públicas.

Conclusiones del caso

- La propuesta del turismo como actividad prioritaria de desarrollo ha generado el interés de muchos sectores involucrados: gobierno, empresas y sociedad civil (principalmente académico y de ONG). Sin embargo, las acciones se han desarrollado en forma independiente y no concertadas, generando duplicidad de esfuerzos y conflictos de función, haciéndose necesario generar una visión nacional concertada por los sectores clave, de un modelo sostenible de turismo (con responsabilidad ambiental y social), que permita su gestión exitosa para beneficio del país.
- Si bien la población (a través de alguna forma de organización) participa en algunos proyectos, no es una actitud generalizada, debida principalmente a la forma como se desarrolla el turismo en el país y a la falta de información y capacitación.
- La oferta de productos de turismo sostenible es incipiente. Aunque ya se inició su difusión, tomara algún tiempo en ser acogido por los operadores y empresarios.
- El modelo de operación turística en el país reduce las posibilidades de acceso de nuevos destinos, en especial en los ámbitos rurales.
- En el país no hay suficiente información, discusión y debates sobre el turismo sostenible y sus potencialidades. La discusión de este tema está restringida a foros o eventos en los que participa frecuentemente un mismo grupo de ONG, académicos, funcionarios estatales y empresarios, y que cuenta con muy poca difusión o accesibilidad, especialmente para las organizaciones de pobladores que pudieran estar interesados.
- En la actualidad, especialmente en el interior del país, existe expectativa exagerada sobre las posibilidades del turismo para superar su estado de pobreza y abandono. Si bien el gobierno ha planteado al turismo como “una política de estado” para impulsar el desarrollo del país, no hay una difusión adecuada de las limitaciones que implica desarrollar esta actividad en algunas zonas del país.

Anexo 3

El gobierno regional de Junín y el turismo

Análisis de la estructura orgánica del turismo dentro del gobierno regional

Las reformas estructurales emprendidas a inicios de la década de los 90 han posibilitado generar significativamente un avance en el ordenamiento de la libre competencia y en el predominio de las leyes del mercado. En este modelo el sector privado es el protagonista central del desarrollo, mientras que el Estado tiene un nuevo rol que cumplir, como establecer un marco legal adecuado para el desarrollo del sector empresarial, administrar justicia y seguridad, así como proveer de infraestructura y servicios básicos (salud, educación, nutrición, entre otros) que contribuyan a generar las condiciones favorables para el crecimiento de la inversión privada, que surjan nuevos productos y mercados y corregir o regular las situaciones de mercados imperfectos que colisionan con el interés público.

En este nuevo escenario el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales –MITINCI (ahora MINCETUR)– inició una etapa de impulsor de la creación de ventajas competitivas además del funcionamiento de la sana y leal competencia en los mercados nacionales e internacionales, con el fin de contribuir a una mejora significativa de la calidad y nivel de vida de la población.

Aspectos organizacionales

El MINCETUR para cumplir sus funciones a nivel nacional, cuenta con lineamientos sectoriales que son ejecutados por las Direcciones Regionales de Comercio Exterior y Turismo, que además se hacen cargo de asuntos de artesanía.

La Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo de Junín, se constituye como un órgano desconcentrado, dependiendo administrativa y presupuestalmente del Gobierno Regional de Junín, teniendo relación en lo técnico, funcional y normativo con el Ministerio de Comercio exterior y Turismo – MINCETUR.

Esta dependencia se fundamenta en el marco legal de:

- La ley N° 27.867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales emitida el 18 de Noviembre del 2002, que establece y norma la estructura, organización, competencia y funciones de los Gobiernos Regionales. Define la organización democrática descentralizada y desconcentrada de los gobiernos Regionales, conforme a la Constitución Política y a la ley de bases de la descentralización.

La Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo de Junín, tiene como finalidad promover, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar las actividades que corresponden al sector dentro de su jurisdicción, de acuerdo a los lineamientos de política, planes y directivas institucionales.

Tiene las siguientes funciones:

- Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de desarrollo del comercio exterior, turismo y artesanía de la región, en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales, en coordinación con las entidades del sector público competentes en la materia.
- Impulsar el desarrollo de los recursos humanos regionales y la mejora en la productividad y competitividad de las unidades económicas de la región, a través de actividades de capacitación, provisión de información y transferencia tecnológica.

- Identificar oportunidades comerciales para los productos de la región y promover la participación del sector privado en proyectos de inversión en la región. Y elaborar, ejecutar las estrategias y el programa de desarrollo de la oferta exportable y de promoción de las exportaciones regionales.
- Promover la provisión de servicios financieros a las empresas y organizaciones de la región, con énfasis en las medianas, pymes y las unidades productivas orientadas al comercio y a las exportaciones, por el sector privado.
- Formular concertadamente, aprobar y ejecutar las estrategias y el programa de desarrollo turístico de la región. Y promover el desarrollo turístico mediante el aprovechamiento de las potencialidades regionales.
- Aprobar directivas relacionadas con la actividad turística, comercio y artesanía, así como criterios técnicos que aseguren el cumplimiento de objetivos y metas que se deriven de los lineamientos de la política nacional.
- Calificar a los prestadores de servicios turísticos de la región, de acuerdo con las normas legales correspondientes. Y llevar y mantener actualizados los directorios de prestadores de servicios turísticos, calendarios de eventos y el inventario de recursos turísticos, en el ámbito regional, de acuerdo a la metodología establecida por el MINCETUR.
- Coordinar con los gobiernos locales las acciones en materia de turismo, artesanía y comercio exterior de alcance regional. Así como declarar eventos de interés turístico regional, comercial y artesanal.
- Identificar posibilidades de inversión y zonas de interés turístico en la región, así como promover la participación de los inversionistas interesados en proyectos turísticos. Y proponer y declarar zonas de desarrollo turístico prioritario de alcance regional.
- Disponer facilidades y medidas de seguridad a los turistas, así como ejecutar campañas regionales de protección al turista y difusión de conciencia turística, en coordinación con otros organismos públicos y privados
- Verificar el cumplimiento de las normas de medio ambiente y preservación de recursos naturales de la región, relacionadas con la actividad turística.
- Supervisar la correcta aplicación de las normas legales relacionadas con la actividad turística y el cumplimiento de los estándares exigidos a los prestadores de servicios turísticos de la región, así como aplicar las correspondientes sanciones en caso de incumplimiento, de conformidad con la normatividad vigente.
- Suscribir contratos, convenios o acuerdos de cooperación interinstitucional con entidades públicas o privadas.
- Promover la formación y capacitación del personal que participa en la actividad turística, comercial y artesanal.
- Planificar concertadamente y ejecutar el desarrollo de la actividad artesanal de la región, mediante el aprovechamiento de las potencialidades regionales fomentando la organización y formalización de las actividades turísticas de la región y el desarrollo de circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes del desarrollo regional.
- Fomentar y desarrollar proyectos, programas u otros mecanismos para promover la competitividad y productividad del sector artesanal en la región, con la participación de entidades públicas y privadas. Y promover el desarrollo de productos artesanales orientados a la exportación y al mercado turístico.
- Supervisar y evaluar el desarrollo de la actividad artesanal y la aplicación de las políticas, normas y procedimientos específicos.
- Fomentar y promover la organización y formalización de los productores artesanales y fortalecimiento gremial en la región. Autorizar ferias y exposiciones regionales, así como

declarar eventos de interés artesanal, orientados a promover el desarrollo de la artesanía de la región.

- Propiciar la conservación y preservación, rescate y desarrollo de las técnicas de producción tradicional artesanal en la región. Y promover mecanismos e instrumentos para el desarrollo de la actividad artesanal en la región, vinculados a la actividad turística.
- Identificar oportunidades de inversión, difundir y promover el crecimiento de las inversiones en la actividad artesanal en la región, aprovechando sus ventajas comparativas y promoviendo la exportación de artesanías. Y fomentar la innovación y transferencia de tecnologías y la formación de artesanos, desarrollando instrumentos que posibiliten la generación y el acceso de las empresas artesanales de la región a nuevas tecnologías.
- Promover la calidad, la productividad, el valor agregado, la imagen y la diferenciación de los productos artesanales de la región.
- Desarrollar e implementar sistemas de información y poner a disposición de la población información útil referida a la gestión del sector.

Restricciones de la DIRCETUR Junín

Dentro de las restricciones que tiene la dirección regional se pueden citar:

- La DIRCETUR Junín no es un órgano autónomo, ya que depende administrativa y presupuestalmente del gobierno regional de Junín.
- La DIRCETUR Junín no puede ejecutar proyectos de inversión directamente debido a que no es una unidad ejecutora reconocida por el Ministerio de Economía y Finanzas.
- La DIRCETUR Junín es una entidad pública que tiene su sede en la ciudad de Huancayo (Capital de la región Junín), su jurisdicción es el ámbito regional, sin embargo no tiene representatividad en las 9 provincias que componen la región a excepción de la provincia de Chanchamayo, donde si tiene una oficina zonal.
- Los recursos presupuestales que se le asigna a DIRCETUR Junín corresponde en mayor porcentaje a la fuente de financiamiento de recursos directamente recaudados (60%) y el resto (40%) a la fuente de financiamiento recursos ordinarios (transferencias del tesoro público).
- La captación de ingresos por conceptos de tasas y derechos de inspección, categorización de hoteles, hostales y restaurantes y multas son realizadas por la DIRCETUR Junín, pero éstas son centralizadas al MINCETUR, sin revertir hacia DIRCETUR Junín.
- Su adecuación a la nueva estructura orgánica es sumamente lenta, mantiene su antigua estructura (industria, turismo y artesanía), aún no ha transferido la dirección de Industria hacia el sector producción (que corresponde al ministerio de la producción).

Principales problemas de la DIRCETUR Junín:

En el aspecto organizacional:

- La dependencia de la DIRCETUR Junín del Pliego Regional dificulta la ejecución de acciones en concordancia con los lineamientos sectoriales y generan duplicidad de funciones en las Gerencias Regionales de Desarrollo Económico del Gobierno regional.
- Retraso en la modernización organizacional de la institución.
- Insuficiencia de cuadros técnicos y equipamiento.

En recursos humanos

- Personal insuficiente con relación a las funciones asignadas al sector.
- Limitaciones presupuestales para capacitación especializada del personal de las diferentes áreas.
- Reducido número de personal calificado para turismo y ausencia para comercio exterior.

En recursos financieros:

- Recursos insuficientes para el pleno cumplimiento de los objetivos sectoriales.
- Limitadas condiciones para generar ingresos propios que apoyen al cumplimiento de objetivos sectoriales.

En infraestructura física:

- No se cuenta con local propio y existe el riesgo de la venta del local que se tiene en cesión de uso (comodato).

En equipamiento:

- Obsolescencia de equipos de cómputo.
- La renovación de equipos de cómputo y actualización de software es nula.

Cuadro B

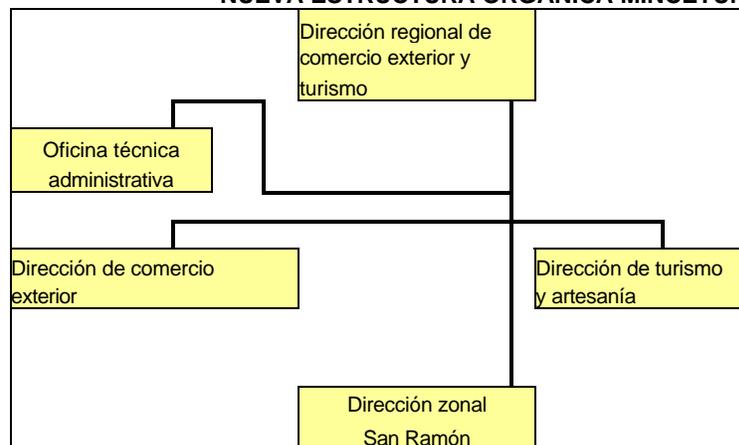
ANTIGUA ESTRUCTURA ORGÁNICA



Fuente: Elaborado por el autor.

Cuadro C

NUEVA ESTRUCTURA ORGÁNICA MINCETUR



Fuente: Elaborado por el autor.

La organización del turismo en los municipios

La organización del sector turismo a nivel de la región Junín, muestra un panorama estacionario, es decir, la ausencia de una política regional de desarrollo turístico ha retrasado la organización de este importante sector a nivel de las provincias de la región Junín. Los esfuerzos institucionales del sector público y privado, por hacer que el turismo se constituya en el eje dinamizador de la economía regional de Junín, han merecido iniciativas que no se encaminaron con una visión compartida de desarrollo a largo plazo.

Tal es así que a nivel de las 9 provincias de la región la que denota mayor dinámica en turismo es la provincia de Huancayo, una de las razones radica en que en esta ciudad se concentran las sedes regionales de todas las instituciones públicas y privadas con jurisdicción en esta región.

La estructura orgánica de los gobiernos locales hasta hace escasamente tres años, no contemplaban un área de turismo, a excepción de la Municipalidad de Tarma, que fue la primera en implementar una oficina municipal de turismo que brinda información turística y promueve circuitos turísticos de su jurisdicción que viene funcionando desde hace 10 años atrás, aunque con limitaciones presupuestales, se ha constituido en el pilar de la promoción turística. Apoyando año tras año la organización de la semana santa con su tradicional concurso de alfombras confeccionadas en base a los pétalos de flores y plantas andinas.

En estos dos últimos años (2002–2004) se ha generado en las municipalidades provinciales una corriente positiva de incorporar en sus estructuras orgánicas, áreas de turismo y en algunos casos relacionados al medio ambiente, como el caso de la municipalidad de Chanchamayo donde se ha creado una división de turismo, agricultura y medio ambiente, la cual depende de la Gerencia de Servicios, aprobada por ordenanza N° 008–2004–MPCH, el propósito a decir de los funcionarios ediles es impulsar el desarrollo del turismo sostenible, ya que es evidente que el turismo masivo está generando impactos negativos en la selva central del Perú, conformado por las provincias de Chanchamayo y Satipo.

Similares acciones se han realizado en las provincias de Satipo, Jauja, Concepción, Chupaca y Huancayo. Además se han conformado las comisiones de turismo y medio ambiente integradas por regidores de las respectivas municipalidades.

En la Municipalidad Provincial de Huancayo se ha creado una Sub Gerencia de turismo y pymes, con el objetivo de liderar el desarrollo turístico del Valle del Mantaro (conformado por cuatro provincias: Concepción, Jauja, Chupaca y Huancayo).

El turismo desde los gobiernos locales se organiza principalmente en función a sus circuitos locales, los que son promocionados a través de las comisiones multisectoriales provinciales, que operan en temporadas altas de turismo, vale decir en Semana santa, Fiestas Patrias, semana turística y fiestas patronales. Para fines de preparación y mejoramiento de la calidad de servicios turísticos recurren a entidades gubernamentales como DIRCETUR, Gobierno regional, Universidades y ONG como CARITAS, para recibir apoyo en capacitación a operadores turísticos, en temas de calidad de servicio y atención al cliente, técnicas de guiado, primeros auxilios, turismo sostenible, ecoturismo etc. El mecanismo es generar sinergias institucionales para asumir de manera compartida los costos de dichas capacitaciones.

Casos positivos de la relación entre la Dircetur Junín y los municipios

Una experiencia positiva de trabajo en equipo con las municipalidades es la que permitió la conformación de la comisión multisectorial de turismo a nivel de la provincia de Chanchamayo en la Selva Central, que permitió sensibilizar y motivar a las autoridades de la Municipalidad provincial, y sus distritos: San Ramón, El Perené, Pichanaki, que conjuntamente con los empresarios del sector privado,

agremiados en la cámara de comercio y turismo, más representantes de las entidades públicas locales, iniciaron un trabajo concertado para la promoción turística de la selva central. Este trabajo se inició el año 2001 bajo el asesoramiento de la DIRCETUR Junín y desde entonces la comisión multisectorial viene trabajando de manera autónoma, logrando auspicios para capacitar a los prestadores de servicios turísticos, elaborar material de promoción y difusión turística y el año 2003, lograron organizar a la población para la elaboración de la ensalada de frutas más grande del mundo para su inscripción en el libro de records Guinness, en el presente año también estarán elaborando esta actividad.

Otra experiencia positiva de trabajo con municipalidades es la alianza estratégica conformada entre la DIRCETUR Junín y el Gobierno Regional y las municipalidades de Satipo, Chanchamayo, Tarma, Jauja, Concepción, Chupaca y Huancayo, para la realización del inventario de atractivos turísticos y la motivación para la implementación de sus oficinas provinciales de turismo. En esta actividad se capacitó al personal de las municipalidades para la toma de datos en la ficha de inventario turístico y registro fotográfico de algunos atractivos, el resultado fue la implementación de la oficina de turismo en Concepción, Jauja y Chanchamayo, la sostenibilidad está en función a la voluntad política de los alcaldes provinciales y los recursos que se les asigne.

Alianzas estratégicas Dircetur–sector privado

Existe desde hace más de cinco años un trabajo intersectorial entre el sector público y privado, permitió la conformación de la comisión multisectorial permanente de promoción y desarrollo turístico de Junín, como un ente autónomo de coordinación, concertación y sin fines de lucro, integrada por instituciones públicas y privadas legalmente establecidas y comprometidas con la actividad turística de la región. Sus fines están orientados a lograr el desarrollo armónico de la actividad turística y preservar el sistema ecológico de la región Junín a través de la acción conjunta de las instituciones integrantes.

Sus objetivos son:

- Fortalecer las acciones de desarrollo turístico de la región.
- Contribuir a la explotación racional de los recursos turísticos preservando y protegiendo el medio ambiente.
- Propiciar la acción multisectorial para la implementación y/o mejora de la infraestructura turística
- Fomentar el incremento de la actividad turística hacia la región Junín, con participación activa del sector privado, difundiendo y promocionando el producto turístico y generando nuevos destinos turísticos.
- Apoyar y contribuir a la formulación del inventario del patrimonio turístico para lograr una mejor y mayor explotación de los recursos turísticos así como el uso adecuado del potencial turístico.
- Propiciar y desarrollar acciones para el desarrollo de identidad regional y conciencia turística.
- Promover la capacitación de los diferentes agentes del turismo, así como de los prestadores de servicios turísticos.

Esta comisión multisectorial está integrada por 30 representantes de entidades del sector público y privado, iglesia, policía nacional, gobiernos locales, universidades y sociedad civil, la preside la Cámara Regional de Turismo y la Secretaría Ejecutiva es ejercida por DIRCETUR Junín.

En este espacio de concertación se programan todas las actividades turísticas para temporadas altas y bajas, además permite el aporte económico y logístico colectivo para la realización de eventos de capacitación, elaboración de material de promoción y difusión turística y eventos turísticos.

Un resultado obtenido es la elaboración de la guía de turismo de la región Junín en el año 2001 y las permanentes campañas de difusión de los atractivos turísticos de la región a través de los medios de difusión de la ciudad de Lima.

La relación entre administración nacional–regional–local ¿qué hacer?

- Afianzar el proceso de descentralización que vive el país. Descentralizar competencias nacionales hacia el nivel regional y local.
- Desarrollar una relación institucional horizontal y no vertical entre la administración nacional y regional.
- Culminar el proceso de transferencia de competencias sectoriales del MINCETUR hacia el Gobierno Regional, para evitar la duplicidad de funciones.
- Actualizar el Plan Maestro Turístico Nacional en la que se involucre la participación de profesionales de los Gobiernos Regionales y Locales.
- Generar y fortalecer capacidades humanas en los Gobiernos Regionales y Locales para el desarrollo del turismo sostenible.
- Transferir a las DIRCETUR los recursos económicos que se captan por diversos conceptos en las regiones, que hasta la fecha se centralizan en el MINCETUR.
- Elaborar un programa nacional de turismo sostenible que integre en mayor medida a las municipalidades.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

medio ambiente y desarrollo

Números publicados

1. Las reformas del sector energético en América Latina y el Caribe (LC/L.1020), abril de 1997. E-mail: fsanchez@eclac.cl, haltomonte@eclac.cl
2. Private participation in the provision of water services. Alternative means for private participation in the provision of water services (LC/L.1024), May, 1997. E-mail: ajoravlev@eclac.cl
3. Management procedures for sustainable development (applicable to municipalities, micro region and river basins) (LC/L.1053), August, 1997. E-mail: adourojeanni@eclac.cl, rsalgado@eclac.cl
4. El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre pesca en alta mar: una perspectiva regional a dos años de su firma (LC/L.1069), septiembre de 1997. E-mail: rsalgado@eclac.cl
5. Litigios pesqueros en América Latina (LC/L.1094), febrero de 1998. E-mail: rsalgado@eclac.cl
6. Prices, property and markets in water allocation (LC/L1097), febrero de 1998. E-mail: tlee@eclac.cl, ajouralev@eclac.cl. Los precios, la propiedad y los mercados en la asignación del agua (LC/L.1097), October, 1998. E-mail: tlee@eclac.cl, ajouralev@eclac.cl
7. Sustainable development of human settlements: Achievements and challenges in housing and urban policy in Latin America and the Caribbean (LC/L.1106), March, 1998. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
Desarrollo sustentable de los asentamientos humanos: Logros y desafíos de las políticas habitacionales y urbanas de América Latina y el Caribe (LC/L.1106), octubre de 1998. dsimioni@eclac.cl [www](#)
8. Hacia un cambio de los patrones de producción: Segunda Reunión Regional para la Aplicación del Convenio de Basilea en América Latina y el Caribe (LC/L.1116 y LC/L.1116 Add/1), vols. I y II, en edición. E-mail: cartigas@eclac.cl, rsalgados@eclac.cl
9. La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1121), abril de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
10. Guía para la formulación de los marcos regulatorios, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1142), agosto de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
11. Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1148), octubre de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
12. Las reformas energéticas y el uso eficiente de la energía en el Perú, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1159), noviembre de 1998. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
13. Financiamiento y regulación de las fuentes de energía nuevas y renovables: el caso de la geotermia (LC/L.1162) diciembre de 1998. E-mail: mcoviello@eclac.cl [www](#)
14. Las debilidades del marco regulatorio eléctrico en materia de los derechos del consumidor. Identificación de problemas y recomendaciones de política, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1164), enero de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
15. Primer Diálogo Europa-América Latina para la Promoción del Uso Eficiente de la Energía, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1187), marzo de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
16. Lineamientos para la regulación del uso eficiente de la energía en Argentina, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1189), marzo de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
17. Marco legal e institucional para promover el uso eficiente de la energía en Venezuela, Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina" (LC/L.1202), abril de 1999. E-mail: fsanchez@eclac.cl [www](#)
18. Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, José Antonio Ocampo (LC/L.1260-P), N° de venta: S.99.II.G.37 (US\$ 10.00), septiembre de 1999. E-mail: jocampo@eclac.cl [www](#)

19. Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995, Marianne Schaper (LC/L.1241/Rev.1-P), N° de venta: S.99.II.G.44 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
20. Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990, Guillermo Acuña (LC/L.1311-P), N° de venta: S.99.II.G.26 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: gacuna@eclac.cl [www](#)
21. Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), N° de venta: S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
Urban consensus. Contributions from the Latin America and the Caribbean Regional Plan of Action on Human Settlements, Joan MacDonald y Daniela Simioni (LC/L.1330-P), Sales N°: E.00.II.G.38 (US\$ 10.00), June, 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
22. Contaminación industrial en los países latinoamericanos pre y post reformas económicas, Claudia Schatan (LC/L.1331-P), N° de venta: S.00.II.G.46 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
23. Trade liberation and industrial pollution in Brazil, Claudio Ferraz and Carlos E.F. Young (LC/L.1332-P), Sales N°: E.00.II.G.47 (US\$ 10.00), December, 1999. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
24. Reformas estructurales y composición de las emisiones contaminantes industriales. Resultados para México, Fidel Aroche Reyes (LC/L.1333-P), N° de venta: S.00.II.G.42 (US\$ 10.00), mayo de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
25. El impacto del programa de estabilización y las reformas estructurales sobre el desempeño ambiental de la minería de cobre en el Perú: 1990-1997, Alberto Pascó-Font (LC/L.1334-P), N° de venta: S.00.II.G.43, (US\$ 10.00), mayo de 2000. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
26. Servicios urbanos y equidad en América Latina. Un panorama con base en algunos casos, Pedro Pérez (LC/L.1320-P), N° de venta: S.00.II.G.95 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
27. Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano, Camilo Arraigada (LC/L.1429-P), N° de venta: S.00.II.G.107, (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
28. Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación, Nora Clichevsky (LC/L.1430-P), N° de venta: S.99.II.G.109 (US\$ 10.00), octubre de 2000. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
29. Lugares o flujos centrales: los centros históricos urbanos, Fernando Carrión (LC/L.1465-P), N° de venta: S.01.II.G.6 (US\$ 10.00), diciembre de 2000. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
30. Indicadores de gestión urbana. Los observatorios urbano-territoriales para el desarrollo sostenible. Manizales, Colombia, Luz Stella Velásquez (LC/L.1483-P), N° de venta: S.01.II.G.24 (US\$ 10.00), enero de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
31. Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes, Jean Acquatella (LC/L.1488-P), N° de venta: S.01.II.G.28 (US\$ 10.00), enero de 2001. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
32. Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana. El caso de la ciudad de Santiago, Cecilia Dooner, Constanza Parra y Cecilia Montero (LC/L.1532-P), N° de venta: S.01.II.G.77 (US\$ 10.00), abril de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
33. Gestión urbana: plan de descentralización del municipio de Quilmes, Buenos Aires, Argentina, Eduardo Reese (LC/L.1533-P), N° de venta: S.01.II.G.78 (US\$ 10.00), abril de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
34. Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas, Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo (LC/L.1534-P), N° de venta: S.01.II.G.79 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
35. Gestión urbana: recuperación del centro de San Salvador, El Salvador. Proyecto Calle Arce, Jaime Barba y Alma Córdoba (LC/L.1537-P), N° de venta: S.01.II.G.81 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
36. Consciência dos cidadãos o poluição atmosférica na região metropolitana de São Paulo - RMSP, Pedro Roberto Jacobi y Laura Valente de Macedo (LC/L.1543-P), N° de venta: S.01.II.G.84 (US\$ 10.00), mayo de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
37. Environmental values, valuation methods, and natural damage assessment, Cesare Dosi (LC/L.1552-P), Sales N°: E.01.II.G.93 (US\$ 10.00), June, 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
38. Fundamentos económicos de mecanismos de flexibilidad para la reducción internacional de emisiones en el marco de la Convención de cambio Climático (UNFCCC), Jean Acquatella (LC/L.1556-P), N° de venta: S.01.II.G.101 (US\$ 10.00), julio de 2001. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
39. Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación, Roberto Guimarães (LC/L.1562-P), N° de venta: S.01.II.G.108 (US\$ 10.00), julio de 2001. E-mail: rguimaraes@eclac.cl [www](#)
40. La gestión local, su administración, desafíos y opciones para el fortalecimiento productivo municipal en Caranavi, Departamento de La Paz, Bolivia, Jorge Salinas (LC/L.1577-P), N° de venta: S.01.II.G.119 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: jsalinas@eclac.cl [www](#)

41. Evaluación ambiental de los acuerdos comerciales: un análisis necesario, Carlos de Miguel y Georgina Núñez (LC/L.1580-P), N° de venta: S.01.II.G.123 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: cdemiguel@eclac.cl y gnunez@eclac.cl [www](#)
42. Nuevas experiencias de concentración público-privada: las corporaciones para el desarrollo local, Constanza Parra y Cecilia Dooner (LC/L.1581-P), N° de venta: S.01.II.G.124 (US\$ 10.00), agosto de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
43. Organismos genéticamente modificados: su impacto socioeconómico en la agricultura de los países de la Comunidad Andina, Mercosur y Chile, Marianne Schaper y Soledad Parada (LC/L.1638-P), N° de venta: S.01.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre de 2001. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
44. Dinámica de valorización del suelo en el área metropolitana del Gran Santiago y desafíos del financiamiento urbano, Camilo Arraigada Luco y Daniela Simioni (LC/L.1646-P), N° de venta: S.01.II.G.185 (US\$ 10.00), noviembre de 2001. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
45. El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe, Pedro Felipe Montes Lira (LC/L.1647-P), N° de venta: S.01.II.G.186, (US\$ 10.00), diciembre de 2001. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
46. Evolución del comercio y de las inversiones extranjeras e industrias ambientalmente sensibles: Comunidad Andina, Mercosur y Chile (1990-1999), Marianne Schaper y Valerie Onffroy de Vèrez (LC/L.1676-P), N° de venta: S.01.II.G.212 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
47. Aplicación del principio contaminador-pagador en América Latina. Evaluación de la efectividad ambiental y eficiencia económica de la tasa por contaminación hídrica en el sector industrial colombiano, Luis Fernando Castro, Juan Carlos Caicedo, Andrea Jaramillo y Liana Morera (LC/L.1691-P), N° de venta: S.02.II.G.15, (US\$ 10.00), febrero de 2002. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
48. Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible (varios autores) (LC/L.1692-P), N° de venta: S.02.II.G.32 (US\$ 10.00), abril de 2002. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
49. Pobreza y políticas urbano-ambientales en Argentina, Nora Clichevsky (LC/L.1720-P), N° de venta: S.02.II.G.31 (US\$ 10.00), abril de 2002. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
50. Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales, Jorge Enrique Vargas (LC/L.1723-P), N° de venta: S.02.II.G.34 (US\$ 10.00), abril de 2002. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
51. Uso de instrumentos económicos para la gestión ambiental en Costa Rica, Jeffrey Orozco B. y Keynor Ruiz M. (LC/L.1735-P), N° de venta: S.02.II.G.45 (US\$ 10.00), junio de 2002. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
52. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Argentina, Daniel Chudnovsky y Andrés López (LC/L.1758-P), N° de venta: S.02.II.G.70 (US\$ 10.00), octubre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
53. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Costa Rica, Gerardo Barrantes (LC/L.1760-P), N° de venta: S.02.II.G.74 (US\$ 10.00), octubre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
54. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Colombia, Francisco Alberto Galán y Francisco Javier Canal (LC/L.1788-P), Sales N°: S.02.II.G.102 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
55. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en México, Gustavo Merino y Ramiro Tovar (LC/L.1809-P) N° de venta: S.02.II.G.102 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
56. Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Trinidad and Tobago, Desmond Dougall and Wayne Huggins (LC/L.1795-P), Sales N°: E.02.II.G.107 (US\$ 10.00), November, 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
57. Gasto, inversión y financiamiento para el desarrollo sostenible en Chile, Francisco Brzovic (LC/L.1796-P), N° de venta: S.02.II.G.108 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
58. Expenditures, Investment and Financing for Sustainable Development in Brazil, Carlos E. F. Young and Carlos A. Roncisvalle (LC/L.1797-P), Sales N°: E.02.II.G.109 (US\$ 10.00), November, 2002. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
59. La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana, Rubén Kaztman (LC/L.1790-P) N° de venta: S.02.II.G.104 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: dsimioni@eclac.cl [www](#)
60. Estudio de caso: Cuba. Aplicación de Instrumentos económicos en la política y la gestión ambiental, Raúl J. Garrido Vázquez (LC/L.1791-P), N° de venta: S.02.II.G.105 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
61. Necesidades de bienes y servicios ambientales en las micro y pequeñas empresas: el caso mexicano, Lilia Domínguez Villalobos (LC/L.1792-P), N° de venta: S.02.II.G.106 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
62. Gestión municipal para la superación de la pobreza: estrategias e instrumentos de intervención en el ámbito del empleo, a partir de la experiencia chilena, Daniel González Vukusich (LC/L.1802-P), N° de venta: S.02.II.G.115 (US\$ 10.00), abril de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)

63. Necesidades de bienes y servicios para el mejoramiento ambiental de las pyme en Chile. Identificación de factores críticos y diagnóstico del sector, José Leal (LC/L.1851-P), N° de venta: S.03.II.G.15 (US\$ 10.00), marzo de 2003. E-mail: <mailto:mschaper@eclac.cl> [www](#)
64. A systems approach to sustainability and sustainable development, Gilberto Gallopín (LC/L.1864-P), Sales N°: E.03.II.G.35 (US\$ 10.00), March, 2003. E-mail: ggallopin@eclac.cl [www](#)
Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico, Gilberto Gallopín (LC/L.1864-P), N° de venta: S.03.II.G.35 (US\$ 10.00), mayo de 2003. E-mail: ggallopin@eclac.cl [www](#)
65. Necesidades de bienes y servicios ambientales de las pyme en Colombia: identificación y diagnóstico Bart van Hoof (LC/L.1940-P), N° de venta: S.03.II.G.98 (US\$ 10.00), agosto, 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
66. Gestión urbana para el desarrollo sostenible de ciudades intermedias en el departamento de La Paz, Bolivia, Edgar Benavides, Nelson Manzano y Nelson Mendoza (LC/L.1961-P), N° de venta: S.03.II.G.118 (US\$ 10.00), agosto de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
67. Tierra de sombras: desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización corporativa, Roberto P. Guimarães (LC/L. 1965-P), N° de venta: S.03.II.G.124 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: rguimaraes@eclac.cl [www](#)
68. Análisis de la oferta de bienes y servicios ambientales para abastecer las necesidades de las pyme en Chile. Base de datos y evaluación de potencialidades, José Leal (LC/L.1967-P), N° de venta: S.03.II.G.127 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
69. Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y El Caribe: problemas, metodologías y políticas, Ivonne Antúnez y Sergio Galilea O. (LC/L.1968-P), N° de venta: S.03.II.G.128 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
70. Necesidades de bienes y servicios ambientales de las pyme en Colombia: oferta y oportunidades de desarrollo, Bart van Hoof (LC/L.1971-P), N° de venta: S.03.II.G.129 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
71. Beneficios y costos de políticas públicas ambientales en la gestión de residuos sólidos: Chile y países seleccionados, José Concha Góngora, (LC/L.1992-P), N° de venta: S.02.II.G.154 (US\$ 10.00), octubre de 2003. E-mail: rquimaraes@eclac.cl [www](#)
72. La responsabilidad social corporativa en un marco de desarrollo sostenible, Georgina Núñez (LC/L.2004-P), N° de venta: S.02.II.G.165 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: gnunez@eclac.cl [www](#)
73. Elementos claves y perspectivas prácticas en la gestión urbana actual, Francisco Sagredo Cáceres y Horacio Maximiliano Carbonetti (LC/L.2015-P), N° de venta: S.03.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
74. Análisis comparativo de las necesidades ambientales de las pyme en Chile, Colombia y México, Ursula Araya (LC/L.2016-P), N° de venta: S.03.II.G.177 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
75. Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina, Nora Clichevsky (LC/L.2025-P), N° de venta: S.03.II.G.189 (US\$ 10.00), noviembre de 2003. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
76. Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental), Juan Carlos Lerda, Jean Acquatella y José Javier Gómez (LC/L.2026-P), N° de venta: S.03.II.G.190 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
77. Demanda y oferta de bienes y servicios ambientales por parte de la pyme: el caso argentino, Martina Chidiak (LC/L.2034-P), N° de venta: S.03.II.G.198 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
78. Cláusulas ambientales y de inversión extranjera directa en los tratados de libre comercio suscritos por México y Chile, Mauricio Rodas (LC/L.2038-P), N° de venta: S.03.II.G.204 (US\$ 10.00), diciembre de 2003. E-mail: gacuna@eclac.cl [www](#)
79. Oferta de bienes y servicios ambientales para satisfacer las necesidades de micro y pequeñas empresas: el caso mexicano, David Romo (LC/L.2065-P), N° de venta: S.04.II.G.8 (US\$ 10.00), enero de 2004. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
80. Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión de América Latina y el Caribe: el caso de Perú, Raúl A. Tolmos (LC/L.2073-P), N° de venta: S.04.II.G.16 (US\$ 10.00), febrero de 2004. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
81. Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión de América Latina y el Caribe: el caso de Argentina, Eduardo Beaumont Roveda (LC/L.2074-P), N° de venta: S.04.II.G.17 (US\$ 10.00), febrero de 2004. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
82. Microcrédito y gestión de servicios ambientales urbanos: casos de gestión de residuos sólidos en Argentina, Martina Chidiak y Néstor Bercovich (LC/L.2084-P), N° de venta: S.04.II.G.23 (US\$ 10.00), marzo de 2004. E-mail: mschaper@eclac.cl [www](#)
83. El mercado de carbono en América Latina y el Caribe: balance y perspectivas, Lorenzo Eguren C. (LC/L.2085-P), N° de venta: S.04.II.G.24 (US\$ 10.00), marzo de 2004. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)

84. Technological evaluation of biotechnology capability in Amazon institutions, Marília Coutinho (LC/L.2086-P), Sales N°: S.04.II.G.25 (US\$ 10.00), March, 2004. E-mail: jgomez@eclac.cl [www](#)
85. Responsabilidad social corporativa en América Latina: una visión empresarial, María Emilia Correa, Sharon Flynn y Alon Amit (LC/L.2104-P), N° de venta: S.04.II.G.42 (US\$ 10.00), abril de 2004. E-mail: gnunez@eclac.cl [www](#)
86. Urban poverty and habitat precariousness in the Caribbean, Robin Rajack and Shrikant Barhate (LC/L.2105-P), Sales N°: E.04.II.G.43 (US\$ 10.00), April, 2004. E-mail: rjordan@eclac.cl [www](#)
87. La distribución espacial de la pobreza en relación a los sistemas ambientales en América Latina, Andrés Ricardo Schuschny y Gilberto Carlos Gallopín (LC/L. 2157-P), N° de venta: S.04.G.85 (US\$ 10.00), junio de 2004. E-mail: ggalopin@eclac.cl [www](#)
88. El mecanismo de desarrollo limpio en actividades de uso de la tierra, cambio de uso y forestería (LULUCF) y su potencial en la region latinoamericana, Luis Salgado. (LC/L. 2184-P), N° de venta: S.04.II.G.111 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: jacquatella@eclac.cl [www](#)
89. La oferta de bienes y servicios ambientales en Argentina. El papel de la Pymes, Andrés López (LC/L. 2191-P), N° de venta: S.04.II.G.118 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
90. Política y gestión ambiental en Argentina: gasto y financiamiento. Oscar Cetrángolo, Martina Chidiak, Javier Curcio, Verónica Guttman (LC/L. 2190-P), N° de venta: S.04.II.G.117 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: cdemiguel@eclac.cl [www](#)
91. La sostenibilidad ambiental del desarrollo en Argentina: tres futuros. Gilberto Carlos Gallopín (LC/L. 2197-P), N° de venta: S.04.II.G.123 (US\$ 10.00), octubre de 2004. E-mail: ggalopin@eclac.cl [www](#)
92. A coordenação entre as políticas fiscal e ambiental no Brasil: a perspectiva dos governos estaduais. Jorge Jatobá (LC/L. 2212/Rev.1-P), N° de venta: S.04.II.G.134 (US\$ 10.00), noviembre de 2004. E-mail: jgomez@eclac.cl [www](#)
93. Identificación de áreas de oportunidad en el sector ambiental de América Latina y el Caribe. Casos exitosos de colaboración entre industrias para formular alianzas. Ana María Ruz, Hernán Mladinic (LC/L.2249-P), N° de venta: S.05.II.G.7 (US\$ 10.00), enero de 2005. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
94. Políticas e instrumentos para mejorar la gestión ambiental de las pymes en Colombia y promover su oferta en materia de bienes y servicios ambientales. Bart van Hoof (LC/L.2268-P), N° de venta: S.02.II.G.21 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
95. Políticas e instrumentos para mejorar la gestión ambiental en las pymes y promover la oferta de bienes y servicios ambientales: el caso mexicano. David Romo (LC/L.2269-P), N° de venta: S.04.II.G.22 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
96. Políticas para mejorar la gestión ambiental en las pymes argentinas y promover su oferta de bienes y servicios ambientales. Néstor Bercovich, Andrés López (LC/L.2270-P), N° de venta: S.05.II.G.23 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: jleal@eclac.cl [www](#)
97. Evolución de las emisiones industriales potenciales en América Latina, 1970-2000. Laura Ortíz M., Andrés R. Schuschny, Gilberto C. Gallopín (LC/L.2271-P), N° de venta: S.04.II.G.24 (US\$ 10.00), febrero 2005. E-mail: ggalopin@eclac.cl [www](#)
98. Crédito y microcrédito a la mipyme mexicana con fines ambientales: situación y perspectivas. David Romo Murillo (LC/L.2281-P), N° de venta: S.05.II.G.33 (US\$ 10.00), abril 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
99. Sustainable human settlements development in Latin America and the Caribbean. Lucy Winchester (LC/L.2287-P), Sales N°: E.05.II-G.39 (US\$10.00), February, 2005. E-mail: lucy.winchester@cepal.org [www](#)
100. Coordinación de las políticas fiscales y ambientales en la República Dominicana. Magdalena Lizardo y Rolando M. Guzmán (LC/L. 2303-P), N° de venta: S.05.II.G.51 (US\$ 10.00), marzo 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
101. Evaluación de la aplicación de los beneficios tributarios para la gestión e inversión ambiental en Colombia. Diana Ruiz Benavides, Gerardo Viña Vizcaíno, Juan David Barbosa Mariño y Alvaro Prada Lemus. (LC/L.2306-P), N° de venta: S.05.II.G.55 (US\$ 10.00), abril 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
102. Coordinación entre las políticas fiscal y ambiental en el Perú. Manuel Glave Tesino (LC/L.2327-P), N° de venta: S.05.II.G.72 (US\$ 10.00), junio 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
103. El gasto medio ambiental en Perú: exploración inicial. Javier Abugattás (LC/L.2349-P), N° de venta: S.05.II.G.88 (US\$ 10.00), agosto 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
104. Panorama do comportamento ambiental do setor empresarial no Brasil. Karen Pires de Oliveira (LC/L.2351-P), N° de venta: P.05.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
105. Ecoeficiencia: marco de análisis, indicadores y experiencias. José Leal (LC/L.2352-P), N° de venta: S.05.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
106. Gasto y desempeño ambiental del sector privado en Colombia. Carlos Manuel Herrera Santos (LC/L.2356-P), N° de venta: S.05.II.G.94 (US\$ 10.00), septiembre 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)

107. Política fiscal para la gestión ambiental en Colombia. Mary Gómez Torres (LC/L.2357-P), N° de venta: S.05.II.G.95 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
108. Oportunidades para a coordenação de políticas agrícolas e ambientais no Brasil. Aécio S. Cunha (LC/L.2358-P), N° de venta: P.05.II.G.96 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)
109. O sistema municipal e o combate à pobreza no Brasil. Beatriz Azeredo, Thereza Lobo (LC/L.2379-P), N° de venta: P.05.II.G.123 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
110. El sistema municipal y la superación de la pobreza en Colombia. Alberto Maldonado (LC/L.2380-P), N° de venta: S.05.II.G.124 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
111. El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Chile. Patricia Cortés (LC/L.2381-P), N° de venta: S.05.II.G.125 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org [www](#)
112. Políticas e instrumentos para mejorar la gestión ambiental de la pyme en Chile y promover su oferta de bienes y servicios ambientales. Marcelo Sepúlveda (LC/L. 2382-P), N° de venta: S.05.II.G.126 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
113. Revisión crítica de la experiencia chilena en materia de crédito y microcrédito aplicado a iniciativas de la microempresa y pymes para lograr mejoras en la gestión ambiental. Enrique Román (LC/L.2384-P), N° de venta: S.05.II.G.128 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org [www](#)
114. El financiamiento del desarrollo sostenible en el Ecuador. Nelson Gutiérrez Endara, Sandra Jiménez Noboa (LC/L.2396-P), N° de venta: S.05.II.G.139 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org [www](#)
115. Fallas de coordinación: desafíos de política para el federalismo fiscal-ambiental argentino. Ernesto Rezk (LC/L.2428-P), N° de venta: S.05.II.G.128 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jean.acquatella@cepal.org [www](#)
116. Coordinación de políticas públicas para el desarrollo sostenible del sector turismo en el Perú. Jorge Mario Chávez Salas (LC/L.2429-P), N° de venta: S.05.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org [www](#)

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

| |
|--------------------------------------|
| Nombre: |
| Actividad: |
| Dirección: |
| Código postal, ciudad, país: |
| Tel.: Fax: E.mail: |