

UNIVERSIDAD NACIONAL “PEDRO RUIZ GALLO”

Escuela de Post Grado



TÍTULO:

**DESCENTRALIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL
DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA**

**TESIS PRESENTADA PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:
MAGISTER EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD**

Presentado por:

Abog. JUAN FRANCISCO GARCÍA MAYORGA.

LAMBAYEQUE – PERÚ

2014

DESCENTRALIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA

Abg. JUAN FRANCISCO GARCÍA MAYORGA
AUTOR

Dr. ALEJANDRO LAMADRID UBILLÚS
ASESOR

Presentada a la Escuela de Post Grado de la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo para
optar el Grado Académico de Magíster en Derecho Constitucional y Gobernabilidad.

APROBADO POR:

Dr. OSWALDO MENDOZA OTINIANO
PRESIDENTE DEL JURADO

Mg. Sc. FREDY HERNÁNDEZ RENGIFO
SECRETARIO DEL JURADO

Mg. Sc. MARIANO LARREA CHUCAS
VOCAL DEL JURADO

Lambayeque, Octubre del 2014

AGRADECIMIENTOS:

A Dios, fuerza superior y omnipotente, quien me regaló una familia, una vida y el don de entenderla.

A todas aquellas personas que compartieron sus conocimientos conmigo para hacer posible la conclusión de esta tesis. Especialmente agradezco al maestro y asesor Dr. Alejandro Lamadrid Ubillús por su disponibilidad y por compartir ideas y recomendaciones respecto a esta investigación.

DEDICATORIA:

A Luis y Olga, mis padres, por su ejemplo de superación y valioso apoyo en todo momento desde el inicio de mis estudios de maestría.

A Giovanni Francisco, el regalo máspreciado que Dios me ha dado, por todas las veces que no pudo tener un padre a tiempo completo.

A mis alumnos de Turismo de la USMP – FN.

TABLA DE CONTENIDOS (INDICE)

3

4

5

Dedicatoria	
Agradecimientos	
Índice	
Resumen (español)	
Abstract (inglés)	
Introducción	

CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

1.1. Análisis del objeto de estudio.	20
a. Situación Problemática.	20
b. Planteamiento de problema.	26
c. Formulación del Problema.	27
d. Justificación.	28
e. Objetivos de la investigación.	32
e.1. Objetivo General.	32
e.2. Objetivos Específicos.	32
1.2. Marco teórico.	32
a. Antecedentes del problema.	32
b. Base teórica.	37
b.1. Turismo.	37
b.2. Descentralización.	39
b.2.1. Ejes de la Descentralización.	40
a. Descentralización política.	40
b. Descentralización administrativa.	41
c. Descentralización fiscal.	41
b.2.2. Principios del proceso de descentralización.	42
b.3. Políticas públicas.	44
c. Hipótesis sobre el tema planteado.	47
	47
	47
	47

- d. Variables.
 - d.1. Variable independiente.
 - d.2. Variables dependientes.
- 1.3. Marco metodológico.
 - a. Diseño de contrastación de la hipótesis.
 - b. Población y muestra.
 - c. Materiales, técnicas e instrumentos de recolección de datos.
 - d. Métodos y procedimientos para la recolección de datos.

CAPÍTULO II

LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ

- 2. Contexto histórico de la descentralización en el Perú.
 - 2.1. Antecedentes de la descentralización en el Perú.
 - a. Una visión histórica.
 - b. La descentralización frustrada (1980 – 1992)
 - c. La recentralización estatal (1992 – 2000)
 - d. La transición democrática.
 - 2.2. La política de descentralización actual del Perú.
 - a. El marco normativo de la descentralización.
 - b. Diseño institucional de la descentralización del Perú.
 - c. Caracterización de la descentralización.
 - 2.3. Consideraciones teóricas sobre la descentralización del turismo.
 - a. El turismo como instrumento de desarrollo local.

CAPÍTULO III

INSTITUCIONALIDAD TURÍSTICA EN EL PERÚ: LINEAMIENTOS NORMATIVOS

- 3.1. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – Ley N° 29158.

3.2. Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – Ley N° 27790.	87
3.3. Ley General de Turismo – Ley 29408	93

CAPÍTULO IV

MARCO COMPETENCIAL DEL TURISMO EN EL PERÚ

4.1. Nociones preliminares.	99
4.2. Marco jurídico competencial en materia turística.	101
4.3. Competencias desde la Constitución.	103
4.4. Competencias en materia turística a nivel regional.	107
a. Competencias regionales exclusivas en materia de turismo.	107
b. Competencias regionales compartidas en materia de turismo.	114
c. Funciones de los Gobiernos Regionales en materia turística.	117
4.5. Competencias en materia turística a nivel local.	127
a. Competencias exclusivas de los gobiernos locales.	128
b. Competencias específicas con carácter exclusivo o compartido de los gobiernos locales.	129

CAPÍTULO V

POLÍTICAS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN DEL TURISMO EN EL PERÚ.

5.1. Generalidades.	133
5.2. El Plan Estratégico Nacional de Turismo – PENTUR.	135
5.2.1. Modelo de desarrollo turístico del PENTUR.	140
a. Elementos para el desarrollo de los destinos turísticos.	140
b. Elementos para la gestión de los destinos turísticos.	141
c. Estructura de trabajo para cada destino turístico.	142
d. Espacios de coordinación y articulación a nivel de país, región y de destino.	143

5.3. Análisis de la gestión y políticas públicas en turismo.	143
5.3.1. En cuanto a las funciones.	143
5.3.2. En cuanto a los recursos.	146
5.3.3. Otras razones de desarrollo turístico.	149
5.4. Propuestas de gestión y lineamientos de políticas públicas orientadas al desarrollo de la actividad turística.	152
a. Dimensión administrativa de la descentralización del turismo.	152
b. Dimensión económica de la descentralización del turismo.	154
c. Dimensión política de la descentralización del turismo.	155
d. Dimensión regulatoria de la descentralización del turismo.	157
e. Dimensión fiscal de la descentralización del turismo.	161
5.5. Propuestas de Políticas Públicas para el desarrollo de la actividad turística.	164

Conclusiones

Recomendaciones

Bibliografía

Anexos

SIGLAS

CCD	Congreso Constituyente Democrático
CENFOTUR	Centro de Formación en Turismo
CITE	Centros de Innovación Tecnológica
CND	Comisión Nacional de Descentralización
COPESCO	Proyecto Especial Plan
COFIDE	Corporación Financiera de Desarrollo
CONAM	Comisión Nacional de Medioambiente
CST	Cuenta Satélite del Turismo
CTAR	Consejo Transitorio de Administración Regional
DIRCETUR	Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo
EPST	Empresa Prestadoras de Servicios Turísticos.
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
FONCOR	Fondo de Compensación Regional
IGV	Impuesto General a las Ventas
INC	Instituto Nacional de Cultura
ISC	Impuesto Selectivo al Consumo
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
LOGR	Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales
LOM	Ley Orgánica de las Municipalidades

LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
PENTUR	Plan Estratégico Nacional de Turismo
PROINVERSION	Agencia de Promoción de las Inversiones
PROMPERU	Comisión para la Promoción del Perú
PROMPEX	Comisión para la Promoción de las Exportaciones
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
UGM	Unidad de Gestión del Santuario Histórico de Machu Picchu

RESUMEN

El objetivo general del presente estudio es analizar el proceso de descentralización del turismo en Perú con el fin de proponer políticas para su desarrollo. Los objetivos específicos son: i) Analizar las características de la descentralización en el país; ii) describir la institucionalidad turística central y subnacional en el proceso de descentralización iii), analizar y concordar las competencias y funciones en materia turística en cada nivel de gobierno establecidos en la LBD, la LOGR y la LOM, y iv) proponer criterios que sirvan para la elaboración de políticas para la descentralización del turismo en el Perú.

Se espera que el turismo contribuya al desarrollo de los pueblos por lo que surge la siguiente pregunta: *¿El bloque normativo de la descentralización en el Perú es adecuado para la formulación de políticas públicas orientadas al desarrollo de la actividad turística en las diversas provincias del país?*

El presente estudio es una investigación del tipo descriptivo-propositivo de la descentralización del turismo; su desarrollo contempló cuatro etapas: 1) una revisión bibliográfica para extraer elementos teóricos de la descentralización y del turismo, y una exploración de fuentes secundarias para describir la situación actual; 2) la recopilación de la normatividad referida al desarrollo de la actividad turística en el Perú; 3) entrevistas con autoridades y especialistas del sector turismo; 4) aplicación y tabulación de encuestas.

Actualmente, en nuestro país, la descentralización del turismo se ha iniciado con la transferencia de funciones a los gobiernos regionales. A pesar que esto ha involucrado un incremento de recursos por transferencias compensatorias y por derechos de explotación de recursos naturales, éstos no tienen un destino específico para las funciones turísticas. Desde el punto de vista político, muchos actores del medio local,

regional y nacional no dudan en resaltar la importancia que tiene este sector en el desarrollo de los pueblos, sin embargo, se toma con poca seriedad su planeamiento y gestión.

A manera de conclusión podemos señalar que la descentralización no es un fin en sí, sino un medio por el cual se puede lograr un turismo exitoso. Las decisiones de qué bienes públicos relacionados al turismo deben ser ofrecidos en cada nivel de gobierno y cómo éstos se financian son claves para el desarrollo turístico. La descentralización del turismo facilita procesos por los cuales las localidades se insertan dentro de la economía, como en el caso del turismo rural.

Entre las recomendaciones se tiene que la administración del turismo, la regulación de los servicios turísticos privados, la regulación de la cantidad de turistas que puede soportar permanente un recurso turístico, la planificación y el sistema de inversión pública deben ser parte de la redistribución de las competencias de decisión y responsabilidad de las autoridades subnacionales con cierto grado de independencia del gobierno central. Por otro lado, la promoción del turismo interno, las concesiones de productos turísticos, así como la recaudación deben ser transferidas para que los gobiernos subnacionales puedan tomar sus decisiones de manera independiente.

ABSTRACT

The general objective of this study is to analyze the processes of decentralization of tourism in Peru in order to propose policies for development. The specific objectives are: i) analyze the characteristics of decentralization in the country; ii) describe the central and sub-national tourism institutions in the decentralization process iii) analyze and to agreement the competition and functions in matter of tourism at every level of government established in the LBD, the LOGR and LOM, and iv) to propose criteria that used for the making of policy for the decentralize of tourism in the Peru.

Tourism is expected to contribute to the development of the people for that arise the next question: Do the legal block of decentralization in Peru is suitable for the formulation of public policies for the development activities of tourism in the various provinces of the country?

The present study is a descriptive research-purposing of decentralization type of tourism; it developments contemplated four stages: 1) a literature review to extract theoretical elements of decentralization and tourism, and an exploration of secondary sources to describe the current situation; 2) the collection of the regulations relating to the development of tourism in the Peru; 3) interviews with authorities and specialists in the tourism sector; 4) implementation and tabulation of survey.

Currently, in our country, the decentralization of tourism began with the transfer of functions to regional governments. Although this has involved an increase in resources for compensatory transfers and rights to exploit natural resources, they have no specific target for tourist functions. From the political point of view, many authors in the local, regional and national media do not hesitate to highlight the importance of this sector in the development of peoples, however, is taken flippantly their planning and management.

In conclusion we can note that the decentralization is not an end in itself but a means by which to achieve a successful tourism. The decisions of what public goods related to tourism should be offered at every level of government and how they are financed they are key to the tourism development. The decentralization of tourism facilitates processes by which the localities are inserted into the economy, as in the case of rural tourism.

Between the recommendations must be tourism management, regulation of private tourism services, regulating of the amount of tourists that can withstand permanent a tourist resource, planning and public investment system must be part of the redistribution of powers of decision and responsibility of subnational authorities with a degree of independence from the central government. Furthermore, the promotion of domestic tourism, tourism product awards and that must be transferred to subnational governments can make their decisions independently.

INTRODUCCIÓN

El Perú, no cabe duda, posee una herencia cultural y arqueológica así como extensos recursos naturales a lo largo y ancho de su geografía, todo ello en conjunto puede ser aprovechado para el desarrollo de los pueblos que tienen el privilegio de administrarlos. Los especialistas sobre la materia coinciden en que debemos conservar nuestro patrimonio como bienes únicos e irremplazables¹, pues, constituyen el fundamento por excelencia de la identidad de los pueblos. Es de precisar que todos estos bienes, poseen además un alto componente económico que, vinculado con la industria turística, los convierte en objeto y escenario de trascendencia en programas de desarrollo sostenible.

Este último punto resulta rescatable puesto que vincula el patrimonio nacional con el desarrollo económico. El turismo es el flujo de personas que visitan los lugares donde se encuentran los recursos turísticos (recursos naturales y patrimonio cultural en el caso peruano). El turismo receptivo en el Perú para el primer semestre del año 2013 fue de 1'520,000 turistas lo que representó un crecimiento de 10,9% en relación con similar período del año anterior². Sin embargo, sólo algunas regiones se benefician del turismo, y de éstas, sólo algunas provincias.

Un modelo descentralista del turismo debe aprovechar la autonomía que ganan los territorios más próximos a la población a fin de beneficiarse de la actividad económica. Generalmente, el turismo beneficia a las ciudades soporte para el turismo mismo como en el caso de Cusco y Machu Picchu. Sin embargo, las provincias aledañas no perciben el “chorrero” de la actividad turística por la falta de encadenamientos productivos y de innovación de productos turísticos existentes. Quizás el problema está en que las decisiones todavía no están descentralizadas y desde un órgano central no se puede conocer aquellas realidades de las comunidades más alejadas.

¹ Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural. Organización de las Naciones Unidas para la educación, la Ciencia y la Cultura, en su décimo séptima reunión celebrada en París el 17 de octubre de 1972.

² Información consultada en http://www.rpp.com.pe/2013-09-27-silva-turismo-crecio-10-9-en-peru-durante-primer-semester-del-2013-noticia_634897.html; el 17-OCT-13

Nuestro país, *–como se ha señalado–* posee mucha diversidad cultural ancestral, sin embargo, los poseedores de esas culturas no pueden canalizar su valoración y reconocimiento. El estado centralista hace que la falta de oportunidades locales sea una razón suficiente para el desapego y la emigración hacia ciudades más grandes. Por lo tanto, la descentralización del turismo debería provocar la recuperación del capital cultural y fortalecerlo a través del reconocimiento y valoración; resulta una dicotomía el ver por un lado la fama y fortuna del señor de Sipán y por el otro las condiciones de pobreza y exclusión del centro poblado de Sipán, un pueblo que parece ajeno al Estado – Nación.

Un objetivo de la descentralización del turismo es que se presente como una oportunidad para los pobladores de las diversas regiones del país, sobre todo en la sierra y selva que, en general, tienen menores ingresos y menor nivel educativo al estilo occidental. Este es un objetivo que se puede alcanzar con el turismo rural por ejemplo, una forma innovadora y creativa de encadenamiento productivo que beneficia económicamente a las poblaciones más alejadas de los grandes centros turísticos tradicionales.

Las políticas públicas en turismo deben dar incentivos para que los pobladores andinos y amazónicos, por ejemplo, innoven y se inserten en el circuito económico. La forma de hacerlo no es desde un organismo centralizado sino desde un gobierno local. Descentralizar el turismo en el Perú se debe orientar a la toma de decisiones de recaudación y gasto en el gobierno que está más cercano al problema. De esta manera, habría menos riesgo de error porque los gobiernos subnacionales conocen mejor su realidad. Estas decisiones deben ser democráticas y con rendimiento de cuentas. Asimismo, es necesario plantear un turismo sostenible para evitar la depreciación acelerada de los recursos por el uso turístico y que los beneficios se mantengan para las futuras generaciones.

Pero, sin embargo, la descentralización no aumentará la eficiencia si los gobiernos subnacionales no tienen la capacidad administrativa o el desarrollo institucional adecuados o si las instituciones de la gobernabilidad democrática están ausentes o débiles. Por el contrario, cuando la descentralización se instrumenta de manera improvisada, lejos de corregir desequilibrios, genera más desigualdades no sólo entre el centro y los gobiernos subnacionales sino aún entre estos últimos.

De otro lado, los turistas que visitan el país en la mayoría de casos demandan como servicios principales: hospedaje, alimentación, transporte y entretenimiento, siendo que, para satisfacer esta demanda, el nivel actual de producción debe necesariamente que aumentar. Ello, traerá dos efectos en la economía: *a)* un incremento en la producción de servicios turísticos e ingreso, y debido a que el sector turismo es intensivo, en mano de obra, *b)* un incremento en el empleo que demanda el turismo. Además es preciso reconocer que tanto el turismo como las exportaciones generan encadenamientos productivos cuyo resultado es el crecimiento económico. De esta manera, el mayor consumo provoca mayor producción y esto mayor inversión y porque no, mejores condiciones en la calidad de vida de los pobladores de las zonas anfitrionas.

Este sentido económico es el que interesa desde el punto de vista de crecimiento. Considerando que hay varios polos turísticos en el Perú que reciben en conjunto alrededor de 2,5 millones de turistas al año que gastan unos dos mil millones de dólares³, se puede plantear el turismo como un elemento clave para el crecimiento en la medida que esta actividad deja un excedente neto para el país: ingresos sociales generados por el turismo mayores que los costos sociales de producir los bienes y servicios que demandan los turistas.

Dicho excedente, puede ser maximizado si las decisiones en materia turística se hacen de manera eficaz por quienes conocen más la realidad local, lo que se logra

³ Fuente MINCETUR – Súper Intendencia Nacional de Migraciones 2013

descentralizando la toma de decisiones. Se debe identificar correctamente la modalidad de la toma de decisiones para cada tipo de función turística. La idea de descentralizar tiene por objetivo, además de ganar en eficiencia y maximizar el excedente, permitir que las divisas generadas por el turismo sean captadas en buena parte por las regiones, constituyéndose un incentivo para la innovación y generación de actividades turísticas con los respectivos encadenamientos productivos, contribuyendo así a la generación de empleos productivos y la disminución de la pobreza.

Teniendo en cuenta lo anteriormente señalado y entendiendo que hay una estrecha relación entre turismo y crecimiento económico, y que los bienes históricos y naturales son recursos turísticos que pueden ser explotados óptimamente a través de una adecuada descentralización surgió la interrogante: *¿El bloque normativo de la descentralización en el Perú es adecuado para la formulación de políticas públicas orientadas al desarrollo de la actividad turística en el Perú?*

La presente investigación pretende entregar lineamientos que permitan responder nuestra interrogante a partir, claro está, de la situación actual de la descentralización del turismo, todo lo cual entrega elementos de juicio válidos para la mejor formulación de políticas públicas en turismo.

Debemos tener en cuenta que un objetivo fundamental de la política de descentralización es el desarrollo integral del país. Para alcanzarlo es crucial la transferencia de funciones y competencias. Sin embargo, dicho propósito requiere que las regiones cumplan con requisitos generales y específicos que permitan certificar su acreditación. Así es como la acreditación de los gobiernos regionales se constituye en indicador clave de la implementación de la política de descentralización y la voluntad política descentralizadora del gobierno central.

El presente trabajo se ha dividido en cinco capítulos. En el Capítulo I se describe el marco metodológico expuesto en el plan de tesis; el Capítulo II se desarrolla el contexto histórico de la descentralización en el Perú abordando los antecedentes de las políticas de descentralización hasta la actualidad describiendo su diseño institucional, características y dimensiones. Seguidamente, el Capítulo III aborda la institucionalidad turística en el Perú y sus lineamientos normativos, permitiendo identificar las políticas públicas realizadas y/o ejecutadas en los tres niveles de gobierno tomando como referencia lo que establece la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley de Organización y Funciones del MINCETUR, Ley General de Turismo, entre otras.

El marco competencial del turismo en el Perú se desarrolló en el Capítulo IV, para ello, se hizo uso de la jerarquía normativa describiendo los puntos importantes sobre descentralización y turismo contenidos en la Constitución, siendo que las competencias de las regiones y gobiernos locales se encuentran descritas en la norma fundamental, para luego dar una revisión de las competencias que en materia turística están contenidas en la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales así como la Ley Orgánica de Municipalidades.

Finalmente, el Capítulo V trata en torno a las políticas para la descentralización del turismo en el Perú destacando la importancia de este en el incremento de la calidad de vida de los miembros de la comunidad, se analizará el Plan Estratégico Nacional de Turismo – PENTUR documento desarrollado por el MINCETUR, el mismo que busca posicionar al Perú como destino turístico competitivo y sostenible. Terminaremos haciendo un análisis de la gestión y políticas públicas en turismo y sus propuestas para el desarrollo de la actividad turística desde la dimensión administrativa, económica,

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

1.4. ANÁLISIS DEL OBJETO DE ESTUDIO.

a. Situación Problemática.

Hoy en día el turismo se ha convertido en una de las actividades económicas, sociales y culturales más importantes para el desarrollo integral de un país, no en vano, la Organización Mundial del Turismo (OIT) ha iniciado la campaña *“Mil millones de turistas: mil millones de oportunidades”*⁴. La propuesta, a nuestro entender, trata de impulsar la toma de consciencia entre los visitantes acerca de la importancia que tiene el turismo para el individuo y la sociedad en general, y por tanto, la toma de decisiones de carácter político en los diversos niveles de gobierno.

Son numerosos los países que poseen recursos naturales y una herencia cultural que pueden ser aprovechados para el bienestar nacional. Como cualquier bien, éstos son vulnerables al desgaste por efecto de los fenómenos naturales, la contaminación y otras acciones humanas. Los recursos naturales, en este sentido, son integrantes de un sistema ecológico delicado y el patrimonio cultural, por su antigüedad, presenta una estructura de especial cuidado. Pero, ¿son necesarios para un país los recursos naturales y el patrimonio cultural? La comunidad de especialistas está de acuerdo en conservar el patrimonio como bienes únicos e irremplazables⁵ porque *“...constituye un fenómeno por excelencia de la identidad de los pueblos. Identidad implica algunos conceptos esenciales, el primero de ellos, el de pertenencia. Estos bienes... poseen además un alto componente económico*

⁴ En <http://1billiontourists.unwto.org/> consultado en enero del 2013.

⁵ Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su XVII reunión celebrada en París el 17 de octubre de 1972.

que, vinculado con la industria turística, los convierte en objeto y escenario de trascendencia en programas de desarrollo sostenible”⁶.

De lo afirmado podemos inferir que el patrimonio nacional se vincula con el desarrollo económico de un determinado país. El turismo es el flujo de personas que visitan los lugares donde se encuentran los recursos turísticos (recursos naturales y el patrimonio cultural). El turismo receptivo en el Perú ha crecido a un ritmo promedio de 11% respecto al 2012, según el informe Panorama del Turismo Internacional edición 2014⁷. Sin embargo, solo algunas regiones del país se benefician del turismo, y de éstas, sólo algunas provincias.

Pese a que el Perú es uno de los países con mayor biodiversidad en el mundo, además de poseer variados climas y una riqueza histórica y arqueológica que es fácil de evidenciar en cada una de sus regiones, departamentos, provincias y distritos; la actividad turística, sólo explota unos cuantos destinos turísticos o dicho de otra manera los sobreexplota causando un impacto negativo en las potencialidades turísticas arquitectónicas que posee, tal como viene ocurriendo en Machupicchu⁸, los Baños del Inca, Kuelap, Chan Chan, algunos parques nacionales como el Manu, Nevado de Pastoruri o reservas nacionales como Lachay, Paracas, entre otros; mientras que, en otras áreas que cuentan también con un gran número de recursos turísticos sucede un fenómeno totalmente opuesto al no haberse desarrollado a cabalidad esta actividad, tal es el caso del distrito de Incahuasi, provincia de Ferreñafe, departamento de Lambayeque y es precisamente en este departamento donde se ubican las ruinas del majestuoso

⁶ Conferencia magistral sobre “La situación del Patrimonio Cultural Argentino y Latinoamericano”. Arquitecto Ramón Gutiérrez. Jornadas Nacionales. Año de la Naciones Unidas del Patrimonio Cultural, 30, 31 de octubre y 01 de noviembre del 2002. Centro cultural Borges, Buenos Aires – Argentina.

⁷ Informe elaborado por la Organización Mundial del Turismo (OMT). Consultado en marzo del 2014 en <http://gestion.pe/economia/peru-lidera-crecimiento-turismo-internacional-sudamerica-segun-omt-2106229>.

⁸ En declaraciones emitidas por el ex ministro de Comercio Exterior y Turismo a la agencia de noticias Andina refiere que “el 70% de los visitantes extranjeros solo van a Cusco o Machupichu, cuando el país tiene el potencial de contar con 20, 30 o más Machupicchu”. Fuente consultada en febrero del 2012 en <http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/peru-elabora-plan-estrategico-para-descentralizar-el-turismo-nacional>.

Señor de Sipan, que pese a ser uno de los descubrimientos más importantes no sólo en el Perú sino del mundo, no cubre la demanda turística esperada.

Es evidente que el turismo despliega una significación económica, social, cultural y por sobre todo política; demostrándose en el crecimiento económico de un país, región o localidad a la cual va dirigido el flujo turístico en la mejora de la calidad de vida de la población, en la generación de nuevos puestos de trabajo, así como en la preservación de sus costumbres manteniendo viva su herencia e identidad cultural y cuidando el medio ambiente, que es hoy uno de los temas prioritarios en las agendas de los diversos foros internacionales.

Entonces, podemos afirmar que el turismo, visto como una actividad económica y de servicios, ha logrado un desarrollo vertiginoso a nivel mundial⁹, convirtiéndose en una alternativa de progreso de países y regiones con potenciales recursos turísticos. Nuestro país, qué duda cabe, cuenta con una gran variedad y heterogeneidad de recursos turísticos, tanto arqueológicos, culturales, así como la diversidad biológica que se refleja en las 96 de las 104 zonas de vida silvestre con que cuenta el planeta. Sin embargo, estas potencialidades se ven disminuidas por determinados factores que limitan la gestión de las políticas públicas del desarrollo económico de nuestra localidad.

Y precisamente, la política de descentralización en el Perú es una de las reformas más esperadas desde tiempos de la independencia. Caracterizar esta política requiere del análisis de la norma que la origina y, fundamentalmente, la que lo implementa. Recordemos que en el ámbito político, a mediados del año 2002, casi una década después de haberse interrumpido el proceso de descentralización

⁹ Según el Barómetro del Turismo Mundial de la Organización Mundial del Turismo, esta actividad en el año 2012 ubicó a Francia como el primer destino turístico en el mundo recibiendo anualmente 79.3 millones de turistas internacionales, su principal atractivo turístico es la torre Eiffel, en París. La estructura de hierro fue construida en 1889 por Gustave Eiffel, tiene una altura de 300 metros. En segundo lugar se encuentra **Estados Unidos** que recibe anualmente 58 millones de turistas internacionales, su principal atractivo es la Estatua de la Libertad. Este monumento se encuentra en la isla de la Libertad al sur de Manhattan. Desde 1984 está considerada Patrimonio de la Humanidad por la Unesco. Sigue **España** con 55 millones de visitantes internacionales; seguidos de China, Italia y Reino Unido.

política y administrativa del país, el gobierno del entonces Presidente de la República, Dr. Alejandro Toledo Manrique, promulgó la Ley de Bases de la Descentralización, Ley Nº 27783, -LBD- documento en el cual se regula la nueva estructura y organización del Estado. Se conformaron las regiones y se establecieron las nuevas competencias del gobierno nacional, así como de los gobiernos regionales y locales. La ley determina como propósito básico de la descentralización *“el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población”*¹⁰.

El proceso de descentralización se está realizando con la transferencia de funciones y recursos, sin embargo, la inercia del *status quo* y el poder centralizado de las organizaciones estatales y por sobre todo los intereses políticos y económicos a todo nivel de gobierno provocan fallas de coordinación que dificultan la apropiación de las funciones turísticas por los gobiernos regionales o locales.

De acuerdo a la ley, principio central de la descentralización es la subsidiariedad según el cual *“Las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad”*¹¹. Siguiendo este principio, la ley asigna nuevas competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales en materia de participación ciudadana, desarrollo y economía local, servicios sociales, protección y conservación ambiental, así como en materia turística.

¹⁰ Congreso de la República del Perú: Ley de Bases de la Descentralización, Ley Nº 27783, artículo 3º

¹¹ Congreso de la República del Perú: Ley de Bases de la Descentralización, Ley Nº 27783, artículo 3º

Por otro lado, la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, -LOM- promulgada en el mes de mayo del 2003, en su artículo 86º establece como funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales *“el diseño de un plan estratégico de desarrollo económico local, la simplificación de los procedimientos de obtención de licencias y permisos, el registro de las empresas que operen en su jurisdicción y la concertación con el sector público y privado para la ejecución de programas de apoyo al desarrollo económico local en su espacio territorial”*. Como funciones compartidas les faculta para *“organizar, en coordinación con el respectivo gobierno regional y las municipalidades distritales de su jurisdicción, instancias de coordinación para promover el desarrollo local, facilitar la formalización de las micro y pequeñas empresas, evaluar el impacto de los programas y proyectos de desarrollo económico local, promover políticas orientadas a generar productividad y competitividad en las zonas urbanas y rurales, concertar con las comunidades campesinas y articular las zonas rurales con las urbanas, fortaleciendo así la economía regional”*.

En este sentido, resulta necesario hacer también el análisis de la descentralización fiscal del turismo a la luz de la transferencia de funciones y recursos a los gobiernos regionales y locales, aspectos importantes para proponer algunos lineamientos para las políticas públicas en la descentralización del turismo en sus diferentes dimensiones. La descentralización política se refiere a la transferencia de las decisiones de gasto y financiamiento para la provisión de ciertos bienes desde el gobierno central a jurisdicciones más reducidas. Para que sea eficiente este proceso se requiere que exista una adecuación a la diferenciación de la demanda, es decir una mayor coincidencia entre los mapas políticos administrativos y las demandas geográficas diferenciadas.

La descentralización del turismo, entonces, debe llevar a tomar las decisiones de recaudación y gasto en el gobierno que está más cercano al problema. De esta manera, hay menos riesgos de error porque los gobiernos regionales y locales conocen mejor su realidad. Estas decisiones deben ser democráticas y con

rendición de cuentas. Así mismo es necesario plantear un turismo sostenible para evitar la depreciación acelerada de los recursos por el uso turístico y que los beneficios se mantengan para las futuras generaciones.

Desde el punto de vista económico y considerando la existencia de varios polos turísticos en el Perú que reciben en conjunto alrededor de 2,5 millones de turistas al año¹², se puede plantear al turismo como un elemento clave para el crecimiento en la medida que el turismo deje un excedente neto para el país. Así mismo, ese excedente puede ser maximizado si las decisiones en materia turística se hacen de manera más eficaz por quienes conocen más la realidad local, lo que se logra descentralizando la toma de decisiones, debiéndose identificar la modalidad de la toma de decisiones para cada tipo de función turística. La idea de descentralizar tiene por objetivo, además de ganar en eficiencia y maximizar el excedente, permitir que las divisas generadas por el desarrollo del turismo sean captadas en buena parte por las regiones, constituyéndose en un incentivo para la innovación y generación de actividades turísticas con los respectivos encadenamientos productivos, contribuyendo así a la generación de empleos productivos y la disminución de la pobreza.

Teniendo en cuenta los argumentos esbozados, podemos deducir que existe una estrecha relación entre turismo y crecimiento económico, y que los bienes históricos y naturales nacionales son recursos turísticos que pueden ser explotados óptimamente a través de una adecuada descentralización, planteando entonces la siguiente interrogante *¿cómo debemos plantear la descentralización del turismo para lograr el mejor aprovechamiento sostenible de los recursos turísticos?*

Esperamos que este trabajo de investigación formule los lineamientos que permitan responder dicha interrogante a partir de la situación actual de la

¹² Fuente del Viceministerio de Turismo para el año 2012.

descentralización del turismo, todo lo cual entrega elementos de juicio válidos para formular políticas públicas en turismo.

b. Planteamiento de problema.

De acuerdo a lo planteado y detallado en el plan de tesis, descentralizar el turismo en el Perú obliga a que los gobiernos regionales o locales, -por conocer más su realidad, problemática y necesidades- deban necesariamente de adoptar las decisiones de recaudación e inversión que beneficien a sus comunidades sin que ello genere un derroche de inversión o un gasto inoficioso del dinero público, tal como lo advirtiese el presidente Humala Tasso al llamar la atención a algunos alcaldes por la baja calidad del gasto público en sus jurisdicciones, señalando que no entregaría ni un centavo para monumentos que no beneficien a la población, recalcando haber encontrado a lo largo del país estructuras tan ridículas como un monumento al sombrero (Celendín), una réplica de la Estatua de la Libertad (Cutervo) e incluso la del Conejito de Play Boy¹³.

Es así como en el marco de las grandes transformaciones sociales de nuestro tiempo, podemos rescatar dos procesos centrales: por un lado el énfasis de la descentralización del poder y de otro lado la necesidad de estimular una mayor

¹³ A esto cabe agregar que en artículo publicado por el diario "Perú 21" se destaca la información de la revista especializada en viajes y turismo "*Travel plus Leisure*" quien considera que el monumento denominado "Obelisco a la Biodiversidad" ubicado en Puerto Maldonado – Madre de Dios sería uno de los edificios más feos del mundo. La revista especializada en temas turísticos consideró que dicha estructura, inaugurada en el año 2002, es un mirador desproporcionado que presentan tres elementos que no coinciden: una base curva, una parte media futurista y una estructura superior perteneciente a la edad media. Diario "Perú 21", fecha martes 13 de noviembre del 2013.

Sin embargo, la información que sobre esta edificación aparece en el inventario turístico del MINCETUR se aprecia que: "Este obelisco es un monumento a la biodiversidad amazónica tiene una altura de 47 metros, conformado por 15 pisos, tiene la forma de un árbol de castaña, el cual es una especie oriunda solo de la región Madre de Dios, desde la cima del obelisco se puede observar una hermosa vista paisajística, la confluencia del río Tambopata con el río Madre de Dios, el infinito verde de la vegetación y toda la ciudad de Puerto Maldonado. Se desarrollan actividades de visitas guiadas, fotografía y filmaciones... La infraestructura turística se encuentra en un regular estado de conservación, actualmente las luces externas y el ascensor no funciona debido a la falta de mantenimiento...". Pero además es necesario destacar que habiéndose inaugurado el 26 de setiembre del 2002, al 25 de agosto del 2010 solo se tenía el registro de diez visitantes de los cuales uno de ellos era extranjero. Información consultada el 17 de Abril del 2013 en el portal web del MINCETUR, http://www.mincetur.gob.pe/TURISMO/OTROS/inventario%20turistico/Ficha.asp?cod_Ficha=4813

capacidad emprendedora entre los diferentes niveles de gobierno, sociedad, instituciones públicas y privadas así como los mismos individuos.

En este contexto han adquirido una nueva relevancia las organizaciones de gobierno locales y regionales, orientadas a asimilar y amalgamar intereses y recursos públicos, privados y sociales, con la finalidad de tomar decisiones y de contribuir a detonar el desarrollo a partir de una plataforma local. Los gobiernos regionales y municipales están llamados a desempeñar un papel fundamental en el desarrollo de los pueblos. El turismo por su parte, siendo un sector productivo aporta a la generación de empleo, a la integración y movilización de cadenas de valor y como factor de atracción de inversiones de rápida maduración y aprovechamiento de recursos allí donde otras actividades no encontrarían ventajas comparativas que explotar, también se ha estado situando como una actividad y un instrumento de desarrollo que ocupa no sólo nuevos territorios, sino también nuevos espacios políticos, económicos, sociales y culturales, y que están convergiendo aceleradamente hacia el encuentro con las nuevas estrategias en la gestión de los gobiernos subnacionales.

c. Formulación del Problema.

El presente trabajo de investigación busca demostrar que la acertada aplicación de las políticas públicas que promuevan e impulsen la actividad turística constituye una vía de desarrollo para los pueblos; por lo que surge la siguiente interrogante:

¿El bloque normativo de la descentralización en el Perú es adecuado para la formulación de políticas públicas orientadas al desarrollo de la actividad turística en el país?

d. Justificación.

El Perú, se dice, es un país rico en naturaleza, su historia y antepasados parecen corroborar dicha premisa. Tras la afiebrada adicción de promocionar la controvertida marca Perú, PROMPERÚ (institución dependiente del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo - MINCETUR) no escatimó en realizar gastos para tal fin, desembolsando sólo para el primer trimestre del año 2013 la suma de catorce millones de soles para campañas publicitarias en el extranjero¹⁴.

Lo cierto es que dentro de los planes y objetivos trazados por el MINCETUR está precisamente el de descentralizar el turismo en el Perú, pero vemos cómo es que seguimos cogiéndonos de Machupicchu como su principal atractivo turístico. De los 2.3 millones de turismo receptivo que registra nuestro país, 1.8 millones llegan al Cusco a visitar la ciudadela inca.

Ante esta realidad, surge la necesidad de diversificar el turismo en el Perú, para ello es necesaria la repotenciación de productos alternativos a lo largo y ancho del territorio peruano. Esta no es una tarea nada fácil. Si Machupicchu, con todo el trabajo que produce en miles de servicios turísticos, desapareciera, probablemente el turismo en el Perú se reduciría a una fracción. Nadie desde luego anhela eso. Pero, en sentido contrario, si en el Perú existiesen lugares tan o más atractivo que Machupicchu, la afluencia de visitantes y por ende el ingreso económico que genera esta industria sería mucho más rentable, beneficiando desde luego a la comunidad receptora.

Diversificar la oferta turística que tiene el Perú no es restarle importancia a una maravilla mundial, es una propuesta que busca dejar de iconizar el turismo en el Perú a partir de Machupicchu o de lo arqueológico; sin embargo, en el mundo

¹⁴ La portada de la prestigiosa revista parisina "Vogue" de abril del 2013 destacó en primer término a una preciosa modelo vistiendo trajes de lana peruana, en el fondo de la fotografía se aprecian las ruinas de Machupicchu. Dicha portada no habría sido producto de la repercusión de la marca Perú que pretende presentar al país como destino turístico, ni de la presencia destacada de peruanos en el extranjero, sino por el contrario, la ubicación de la imagen en primera plana habría costado cerca de medio millón de dólares, tal como lo denunciara el periodista César Hildebrandt en su semanario "Hildebrandt en sus trece" del 31 de marzo del 2013.

actual resulta un error que se siga vendiendo al Perú solo como inca y que Machupicchu actúe como el recurso captador. En estos tiempos, donde la hiper información está al alcance de todos, es necesario abrir el abanico de posibilidades que puedan tener nuestros visitantes.

Debemos tener en cuenta que no sólo basta con que contemos con las ruinas del Señor de Sipán, por poner como ejemplo a nuestra región como recursos turístico importante, puesto que esta actividad comprende un complejo sistema en el que confluyen diversos factores que la hacen posible. La *demand*a, que es uno de ellos, la conforman las personas que se convierten en consumidores -o *potenciales consumidores*- de bienes y/o servicios turísticos. Esta demanda está compuesta por turistas residentes en el país (*turismo interno*) o residentes en el extranjero (*turismo receptor*). La *oferta turística*, por su parte, está compuesta por aquellos elementos naturales o culturales que puedan generar cierto interés en las personas, -los *turistas*-, para querer trasladarse a ese otro lugar ajeno al de su residencia. Pero aún más, para que la oferta turística se desarrolle con eficiencia, es necesario la presencia de otros elementos de vital importancia: infraestructura, estructura y súper estructura; elementos que trataremos de resumir con el siguiente ejemplo:

En Lambayeque, entre otros atractivos turísticos, tenemos al Señor de Sipán¹⁵, que sin duda se convierte en nuestra oferta turística cultural más importante en esta zona del país. Pero, para que el turista pueda trasladarse desde su residencia -*que puede estar dentro o fuera del país*- a las Tumbas del Señor de Sipán nos hace falta otros factores que posibiliten su traslado y sobretodo su permanencia, nos referimos a las estructuras del sector turístico.

¹⁵ Este descubrimiento, que data de la década del 80, se debió a la casualidad y a la presencia de agentes secretos de la policía antiterrorista en los pueblos aledaños a Sipán y la proliferación en dicha zona de los llamados "*huaqueros*" -como se les conoce en nuestro país a los saqueadores de sitios arqueológicos-, liderados por Ernil Bernal. Los efectivos policiales, en misión secreta por temas de terrorismo, presenciaron cómo los lugareños, quienes desconociendo su valor histórico y cultural, pagaban sus cuentas en cantinas y prostíbulos con piezas de oro. Al dar cuenta a las autoridades, se determinaría que dichas piezas pertenecían a un personaje cubierto de ornamentos y emblemas militares de oro, plata y piedras preciosas, a quien se le llamaría "**El Señor de Sipán**".

Estas estructuras están referidas a la infraestructura, estructura y superestructura turística. En el primer caso, se requiere de facilidad de acceso, que apoyen en tiempo y comodidad al viajero e impulsen el desarrollo de la actividad turística. Es decir, se requiere de buenas carreteras, puertos, aeropuertos, servicios de luz, agua, telefonía y todos los demás servicios básicos que apoyen la viabilidad del fenómeno turístico. Pero debemos dejar en claro que el turista no sólo llegará para conocer las Tumbas de Sipán, requerirá así mismo de una *estructura* turística (planta turística) que involucre instalaciones, establecimientos hoteleros, restaurantes, discotecas, transportes, y tantos otros servicios que hagan grata su estadía. Por último, es necesaria la presencia de buenos organismos e instituciones tanto públicas como privadas dedicadas a la organización, regulación, promoción y vigilancia del turismo, llamándosele a ello la *superestructura* turística que deberá contar con buenas leyes, reglamentos, planes y programas que permitan el desarrollo de la actividad turística.

De poco o nada vale tener grandes riquezas, majestuosos descubrimientos o atractivos de interés turístico si es que estos no van acompañados de una buena planta turística y buenos servicios que faciliten y permitan que la estadía del visitante se convierta en una experiencia integral de calidad. Desde este ángulo, el turismo no ha sido eficientemente gestionado u orientado en el Perú por los diferentes marcos jurídicos y leyes que han regulado esta actividad, que desde luego no han respondido a las expectativas del desarrollo nacional propugnado en su letra, de tal manera que el crecimiento ha sido en unos casos escaso, y en otros nulo, como en la década del 80, que fue negativo, agudizado por los factores derivados del terrorismo que azotó nuestro país.

Por otro lado, habiendo una política de descentralización donde las regiones están impulsando un nuevo escenario socioeconómico, creemos que se hace conveniente y perentorio articular el marco jurídico del turismo, de tal manera

que bajo estas nuevas condiciones se aspire el desarrollo sostenible del sector en forma descentralizada e integral; puesto que en países como el nuestro, puede constituir una alternativa de primer orden para garantizar los desarrollos económicos, dado que somos un país exportador de materias primas, los cuales afrontan una disminución en el mercado mundial en el largo plazo, lo que dará el consiguiente impacto negativo en las economías debido a la disminución de divisas en el futuro; lo que involucra la necesidad de participar y competir en otros sectores, donde por lo mismo se destaca el turismo por las características especiales que posee el Perú.

Es en este sentido que el proceso de descentralización en sí, no es suficiente para lograr que las regiones asuman plenamente las transferencias de funciones. Requiere de algunos procesos previos, como contar con un recurso humano eficiente, capaz, gestor, y por sobre todo conocedor de las competencias y funciones, *-en este caso en materia turística-*, que como autoridad está facultado a ejecutar. En consecuencia es importante comprender el complejo legislativo en forma adecuada, moderna y estratégica dentro de las políticas del desarrollo sostenible que debe asumir el gobierno nacional, un plan maestro de desarrollo nacional de turismo, concordante por supuesto con las de los gobiernos regionales y locales; siendo esas reflexiones las que justifica el desarrollo del presente trabajo de tesis.

e. Objetivos de la investigación.

e.1. Objetivo General.

Explicar el proceso de descentralización de las políticas públicas y describir la asignación de competencias para el desarrollo de la actividad turística en

los tres niveles de gobierno, evitando la duplicidad de funciones y recursos así como la elusión de responsabilidades.

e.2. Objetivos Específicos.

- Determinar las características de la descentralización en el país.
- Describir la institucionalidad turística central y subnacional en el proceso de descentralización.
- Analizar y concordar las competencias y funciones en materia turística en cada nivel de gobierno establecidas en la LBD, la LOGR y la LOM.
- Proponer criterios que sirvan para la elaboración de políticas para la descentralización del turismo en el Perú.

1.5. MARCO TEÓRICO.

a. Antecedentes del problema.

La elaboración del presente trabajo de investigación es de carácter exploratoria–propositivo; precisamente porque no existen amplios antecedentes que aborden el tema de la descentralización de las políticas públicas orientadas al desarrollo de la actividad turística, siendo ello un reto que asume el investigador teniendo en cuenta la importancia que tiene este fenómeno en el desarrollo social y económico de los pueblos receptores.

Sostenemos que el desarrollo de la Actividad Turística es de vital importancia para el progreso integral y económico de los pueblos, es por ello que este fenómeno está siendo abordado desde muy variados enfoques (económico, sociológico, psicológico, estadístico, etc.), sin embargo, pese a su trascendencia, pocos son los investigadores que se han interesado por describir la actividad turística desde la perspectiva jurídica y menos política. En nuestro

país, y sobre todo en nuestra región, son escasas las publicaciones sobre turismo desde el punto de vista jurídico, pese a la existencia de diversas escuelas profesionales que ofertan la carrera de turismo en cualquiera de sus denominaciones¹⁶.

Sin embargo, hemos podido consultar los siguientes trabajos:

- **Sigrid Stefani Cruz Ledesma (2006) presenta un estudio denominado “Turismo: alternativa de desarrollo de los pueblos y regiones del Perú”.**

Dato importante es el que sostiene que el turismo, como actividad económica, enfrenta en la actualidad el paradigma del crecimiento sostenible en el mediano y largo plazo, basándose en la optimización de los recursos para que esta actividad económica tenga efectos directos e inmediatos en las economías locales y regionales. Evolución, transformación y expansión son términos inherentes al turismo, que en los últimos años ha visto como el sector privado y el mercado han liderado sus movimientos, haciendo que se abran nuevos horizontes en su quehacer.

El autor concluye que en el caso peruano, contamos con los suficientes recursos para poder desarrollar una actividad turística muy diversa, pero la falta de conocimiento hace que sólo se ofrezcan los destinos ya conocidos y se produzca la sobreexplotación que muchas veces puede llevar al deterioro y pérdida de los mismos. Además, refiere que los municipios están obligados a regular de una u otra manera la actividad turística dentro de su jurisdicción, con el único objetivo de velar por el mantenimiento y desarrollo de la actividad, así como

¹⁶ En educación superior, la región Lambayeque alberga a nueve universidades, de las cuales siete de ellas ofrecen carreras profesionales relacionadas con el Turismo a entender de: Turismo y Hotelería (USMP-FN), Administración Hotelera y de Servicios (USAT), Administración Turística (UDL), Turismo y Negocios (USS), Administración en Turismo y Hotelería (UCV), Turismo, Hotelería y Gastronomía (UAP), Administración Hotelera, Turismo, Ecoturismo y Gastronomía (UJMB)

en trabajar de manera conjunta con otras divisiones para un desarrollo más coordinado a nivel municipal y regional.

- **Carlos Eduardo Armas Morales (2006), publicó su trabajo denominado “Justurismo”.**

El autor defiende la existencia de una rama del derecho denominada *derecho turístico*; esta publicación fue la base de su investigación con la que desarrolló su tesis doctoral referida a los principios conformadores de la autonomía del derecho turístico y que le permitiría sustentar el grado en la Universidad Nacional Mayor de San Marco.¹⁷ Dentro de las conclusiones propuestas referidas a nuestro tema, argumenta que debido a la importancia de la Industria Turística en la economía del país amerita la existencia de un derecho turístico que sustente un régimen legal adecuado dentro del plexo de relaciones económicas... sostiene que el derecho turístico se incardina como el instrumento legal constituyente de un desarrollo sostenible en un país que procura el resguardo del medio ambiente y los recursos naturales concordante con el crecimiento y desarrollo de los pueblos... seguidamente, señala que esta nueva rama constituye un cúmulo de diversas interrelaciones entre los sectores públicos y privados, que involucra coordinar, sistematizar sus normas dispersas, impulsando políticas de ordenación aspirantes a una codificación de la normativa turística que podría apuntar en el futuro a la existencia de un código de turismo¹⁸.

- **Carlos Eduardo Armas Morales (2011), presentó su tesis “Marco Jurídico de la Actividad Turística: Estrategia de ordenación para el desarrollo sostenible del turismo nacional”¹⁹**

¹⁷ Armas Morales, Carlos Eduardo “Justurismo”, pág. 41.

¹⁸ Ob. Cit. Pág 102

¹⁹ Investigación con la que obtuvo el grado de Doctor en Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad Nacional Mayor de San Marco.

En este trabajo se desarrolla un análisis de las normas jurídicas relacionadas con el turismo concluyendo que esta actividad necesita un ordenamiento legal que impulse el desarrollo sostenible, agregando que la normatividad administrativa concerniente al turismo no se adecúa a dicho propósito... Además sostiene que el turismo es un impulsor de la descentralización a través del acercamiento de los pueblos... hermanando la unión de los peruanos, contribuyendo por tanto al desarrollo del país, en la actualidad la descentralización en función del turismo y otros sectores está estancado y/o su accionar acontece muy lentamente, puesto que no han cumplido con las metas planificadas en años anteriores, sin embargo, pese a que las autoridades siguen formalmente expresando su intención descentralizadora como solución, siguen actuando con un pensamiento centralizado²⁰.

- **Santos Ramírez Atoche, Carlos Salgado Valenzuela y Jorge Huapaya Solano, (2012) presentaron la tesis “Factores que limitan la gestión de las políticas de desarrollo económico local en la municipalidad provincial de Abancay en el período 2007-2009”.²¹**

En este trabajo se hace referencia al marco legal para las políticas de promoción del desarrollo económico local haciéndose una breve descripción del contenido normativo. En la conclusiones presentadas refieren que no existe una política institucional única para promover el desarrollo económico, que podría estar expresada en programas o proyectos de inversión... el nivel de coordinación con entidades públicas y privadas para la promoción del desarrollo económico local es mínimo, recomendando que la municipalidad tiene que procesar un cambio radical en su estilo de gestión, enfocando su rol en la movilización de

²⁰ Armas Morales, Carlos. Tesis: “Marco Jurídico de la Actividad Turística: estrategia de ordenación para el desarrollo sostenible del turismo nacional”. Pág. 219 y ss.

²¹ Tesis con la que los autores optaron el grado de magister en Gerencia Social en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

los actores económicos locales y la facilitación de los procesos de inversión pública y privada que favorezcan el desarrollo de la competitividad local de largo plazo²².

- **Iván Santiago Casas Mamani, (2012) en el estudio titulado “Influencia de la gestión turística municipal en el desarrollo local sostenible del distrito de Ilabaya: 2007 – 2010”.**

El estudio sostiene que el turismo es una de las actividades que más creció durante la última década en el Perú. Más aún esta industria se presenta como una opción para el desarrollo de las zonas rurales y comunidades campesinas y nativas... hace mención a la Ley General de Turismo Ley N° 29408 que declara de interés nacional el turismo y su tratamiento como política prioritaria del Estado para el desarrollo del país. Los ministerios, gobiernos regionales, gobiernos locales y las entidades públicas vinculadas a las necesidades de infraestructura y servicios para el desarrollo sostenible de la actividad turística deben considerar en sus planes, presupuestos, programas, proyectos y acciones, los requerimientos del sector turismo formulados por el ente rector de esta actividad.

Las conclusiones que presenta refiere que la Gestión Turística Municipal del distrito de Ilabaya es deficiente, pues las autoridades no han previsto dentro de sus accionar un adecuado Plan Municipal Turístico, promoción turística y capacitación sobre el mismo; observándose ausencia de planes y programas adecuados sobre el ordenamiento territorial y el presupuesto para el potenciamiento del turismo en la comuna, siendo escaso y no contribuye al fomento del mismo.

²² Ramírez A; Salgado V; Huapaya S.: Tesis “Factores que limitan la gestión de las políticas de desarrollo económico local en la municipalidad de Abancay en el período 2007 – 2009”. Pág. 87 y ss.

De las recomendaciones presentadas podemos rescatar la que sugiere a las autoridades del Municipio de Ilabaya fomentar el desarrollo local sostenible del turismo, implementando para ello políticas públicas favorables para la competitividad del sector y de esta manera contribuir en el aumento de los niveles de vida de la población de Ilabaya como destino turístico sustentado en sus atractivos naturales, ecológicos y culturales.

b. Base teórica.

b.1. Turismo.

La palabra turismo proviene del sajón antiguo *“TORN”*. De esta forma se desprenden los vocablos *“Torn-us”* (lo que da vueltas) y *“Torn-are”* (dar vueltas). Esa raíz implicaba una partida con regreso, y se utilizó durante el siglo XII en los viajes de descanso que emprendían los nobles en búsqueda de educación y cultura. Se creía por entonces que los nobles debían conducir viajes sobre distintos reinos para adquirir conocimientos que les serían útiles a la hora de gobernar.

El turismo al ser un fenómeno importante en los últimos años, ha sido abordado por diversas disciplinas del saber, siendo variados los conceptos que sobre esta actividad podemos encontrar. A fin de facilitar nuestro objeto de estudio tomaremos como definición oficial la presentada por la Organización Mundial del Turismo (OMT) que refiere que *“El turismo comprende las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un período de tiempo consecutivo inferior a un año con fines de ocio, negocio y otros motivos no relacionados con el ejercicio de una actividad no remunerada en el lugar visitado. La utilización de este amplio*

*concepto permite identificar tanto el turismo entre países como el turismo dentro del propio país”.*²³

De esta forma, podemos acotar que el turismo es un fenómeno social que radica en el desplazamiento voluntario y temporal de una persona o grupos de personas quienes se trasladan principalmente por motivos de recreación, ocio, descanso, cultura, educación, salud y cualquier otro motivo que no sea el ejercer una actividad remunerada²⁴, desde su lugar habitual de residencia a un espacio geográfico diferente al suyo, generando en él múltiples interacciones de importancia social, económica y cultural. Resaltando que dicho traslado deberá ser mayor de veinticuatro horas y menor a un año. Característica necesaria a resaltar es que dicho desplazamiento fuera del espacio geográfico acostumbrado requiere indispensablemente la intención de regresar.

Aunque hemos afirmado que es escaso el abordaje del turismo desde la óptica jurídica, nuestro estudio nos ha permitido determinar que esta actividad tiene su fundamento en el derecho a la libertad humana y en el deseo de procurarse un desarrollo y bienestar integral (Artículo 2º, inciso 1 de la Constitución peruana); así mismo, el desplazamiento que requiere para desarrollar esta actividad, nos conlleva a otro derecho fundamental basado en la libertad de tránsito (Artículo 2º, inciso 11) y el estar en constante interrelación con otras culturas lleva implícita la reafirmación del derecho a la paz, a la tranquilidad y al disfrute de su tiempo libre²⁵ necesario para el desarrollo de su vida (Artículo 2º, inciso 22).

²³ Según la OMT en: http://www.world-tourism.org/estadisticas/basic_references/index-sp.html. Junio del 2012

²⁴ A tenor de lo expuesto surgen las diversas categorías turísticas: convencional, deportivo, natural, místico, rural, médico, estético, social, religioso, científico, aventura, gastronómico, etc.

²⁵ Armas Morales, Carlos en “Marco Legal de Turismo”, señala que desde hace más de un siglo el turismo se ha convertido en uno de los sectores importantes, de tal manera que las personas al tener cierto tiempo libre adopten esta situación especial de tener la condición de turista cuyo desplazamiento por el mundo asegure las prerrogativas de esta condición, sin más restricciones que el respeto a los demás y a las leyes, que desde luego permite asumir el pleno ejercicio de la actividad turística por las personas. Página 59.

Según la OMT se pueden distinguir diversas formas de turismo, entre ellos: el TURISMO INTERNO, realizado por los residentes del mismo país, dado que éstos se desplazan únicamente dentro del territorio nacional, es el caso de un chiclayano que desea conocer Cusco; el TURISMO RECEPTOR, son los no residentes que viajan a un determinado país que los recibe, un francés que llega al Perú y; el TURISMO EMISOR, que es el viaje que realizan los residentes de un país a otro país,²⁶ un peruano que se traslada a España.

b.2. Descentralización.

Según la vigésimo segunda edición del Diccionario de la Lengua Española, la palabra descentralización se compone de dos partes: “*DES*” prefijo que denota negación o inversión y; “*CENTRALIZACIÓN*” que es reunir varias cosas en un centro común²⁷.

Desde el punto de vista jurídico, podemos definir descentralización como la asignación o difusión de funciones y poderes a organismos distintos del poder central, que adquieren autonomía en la gestión de las respectivas funciones. Otra forma de definirla es como “la transferencia de competencias y responsabilidades del Estado central a autoridades descentralizadas (subordinadas o independientes) o al sector privado para el cumplimiento de tareas públicas”.²⁸

La descentralización, en términos generales, es un proceso de transferencia de competencias y recursos desde la administración

²⁶ Organización Mundial del Turismo (OMT), 1999.

²⁷ Diccionario de la Lengua Española, 22a. edición, Real Academia Española, 2001.

²⁸ MORENO ARIZMENDI, José Roberto: “Descentralización y zonas extremas” Fondo Universidad de Chile. Santiago – Chile 2013. Pág. 43.

nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales en los países federales, y regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios. En el presente caso, la descentralización requiere como condición previa que el país esté dividido territorialmente en unidades inferiores o menores, cada una con sus correspondientes gobiernos regionales y/o locales y estrechamente relacionados con la unidad superior o gobierno central.

En la actualidad el término descentralización se utiliza para describir diversas situaciones; a efectos de la investigación tomaremos en cuenta los más utilizados y que se emplean de manera más uniforme en los debates políticos y doctrinales.

b.2.1. Ejes de la Descentralización.

- a. **Descentralización Política:** Esta apunta a una mayor participación por parte de la gente en los procesos de decisión política. Se trata de que las autoridades a las cuales se les está haciendo transferencia de funciones y poderes sean elegidas por una comunidad determinada y no simplemente designadas por el gobierno central. Las competencias transferidas serán ejercidas de forma autónoma por el gobierno local o autoridad respectiva, respondiendo en última instancia ante los habitantes de su comunidad y no ante la autoridad central.
- b. **Descentralización administrativa:** Se define como “aquel sistema en que el servicio se presta por una persona jurídica pública, creada por el Estado, pero distinta de él, con un patrimonio propio y cierta autonomía respecto del poder central”.²⁹ También podríamos señalar que consiste en la atribución de competencias

²⁹ MORENO ARIZMENDI, José Roberto. Op. Cit. Pág. 47

para ciertas funciones públicas a autoridades situadas en diferentes niveles del Estado. La administración central delega la responsabilidad de la planificación, de la gestión operacional y, en parte, de la financiación de infraestructuras y de servicios a autoridades que pueden o no estar subordinadas al poder central, o mejor dicho, que gozan de cierto grado de autonomía.

- c. **Descentralización fiscal:** Proceso por el cual se asigna recursos a los gobiernos sub nacionales, a fin de asegurar el cumplimiento de los servicios y funciones de su competencia. Implica reglas de eficiencia en la recaudación tributaria, el uso eficiente de los recursos públicos y reglas de responsabilidad fiscal para que contribuyan con la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Los recursos fiscales de los gobiernos subnacionales en el Perú son de dos tipos: a) los recaudados directamente por dichos gobiernos; b) aquellos recaudados por el gobierno nacional y que luego son transferidos hacia los gobiernos subnacionales. Estos últimos a su vez se subdividen en dos categorías: b.1) los provenientes de los impuestos destinados a favor de dichos gobiernos que pueden o no ser compartidos con el gobierno nacional y; b.2) los que provienen de los impuestos generales de la nación.

Entre los principales recursos fiscales que actualmente se destinan a los gobiernos subnacionales, destacan el impuesto a la renta de empresas dedicadas a la explotación de riquezas naturales y el impuesto de promoción municipal. Por otro lado, entre los ingresos generales del tesoro público que el gobierno

nacional transfiere a los gobiernos subnacionales, se encuentran aquellos que forman parte de los programas sociales administrados por los gobiernos locales, tipo vaso de leche por ejemplo, o aquellos que se utilizan para pagar gastos corrientes y remuneraciones de servidores públicos.

b.2.2. Principios del proceso de descentralización.

El proceso descentralista peruano se construye sobre la base de los siguientes principios fundamentales.

- a. Es ***Permanente***: Constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, cuyo efecto vinculante alcanza a todos los Poderes del Estado, Organismos Constitucionales Autónomos y al gobierno en su conjunto.

Ello quiere decir que el proceso es abierto y no tiene fecha de cierre, sino que supone un permanente esfuerzo por descentralizar competencias y recursos, siendo obligatorios para todos los organismos del estado.

- b. Es ***Dinámica***: Es un proceso constante y continuo, se ejecuta en forma gradual por etapas, previendo la adecuada asignación de competencias y la transferencia de recursos del nivel central hacia los gobiernos regionales y los gobiernos locales; promueve la integración regional y la constitución de macro regiones. Exige una constante sistematización, seguimiento y evaluación de los fines y objetivos, así como de los medios e instrumentos para su consolidación.

De esta manera se promueve la integración regional y la constitución de macro regiones, exigiendo una constante sistematización, seguimiento y evaluación de los fines y objetivos, así como de los medios e instrumentos para su consolidación.

- c. Es **Irreversible**: El proceso debe garantizar, en el largo plazo, un país; espacialmente mejor organizado, poblacionalmente mejor distribuido, económica y socialmente más justo y equitativo, ambientalmente sostenible, así como políticamente institucionalizado.
- d. Es **Democrática**: Es una forma de organización democrática del Estado que se desarrolla en los planos político, social, económico, cultural, administrativo y financiero. Promueve la igualdad de oportunidades para el acceso a mayores niveles de desarrollo humano en cada ámbito, y la relación Estado y Sociedad, basada en la participación y concertación en la gestión de gobierno.
- e. Es **Integral**: Abarca e interrelaciona a todo el conjunto del Estado en el espacio nacional, así como las actividades privadas en sus diversas modalidades, mediante el establecimiento de reglas jurídicas claras que garanticen el desarrollo integral del país.
Se trata de una política de estado que obliga al íntegro del sector público, y no una iniciativa particular frente a la que cada sector pueda negociar su participación.
- f. Es **Subsidiaria**: Las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de

gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad.

La subsidiariedad establece que debe transferirse a los gobiernos subnacionales (regionales y locales) aquellas competencias y recursos que estén en condiciones de ejecutar mejor que el gobierno nacional.

- g. Es **Gradual**: El proceso de descentralización se realiza por etapas en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada y clara asignación de competencias y transferencias de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, evitando la duplicidad.

b.3. Políticas públicas.

Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que realiza un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Para Tamayo, “las Políticas Públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema”³⁰.

“Para el profesor Aguilar ‘Una política pública es: a) un conjunto de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b)

³⁰ TAMAYO SAEZ, Manuel. “Análisis de las políticas públicas en la nueva administración pública”. Ed. Bañón y Carrillo. Cali – Colombia. Pag. 52.

acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un *patrón de comportamiento* del gobierno y la sociedad.”³¹.

La formulación de las Políticas Públicas está compuesta a su vez de cinco etapas o pasos:

- a. **El Establecimiento de la Agenda Política:** Las agendas políticas son más el resultado de la movilización de demandas y presiones que de un proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos. Aquí cada actor plantea su propia agenda dependiendo de sus prioridades e intereses, por lo que surge una interacción de las mismas con otros que se encuentren involucrados. La importancia de poner un tema en la mesa para que sea analizado debe llevar a cabo una etapa de negociación para poder generar acuerdos y así lograr el tema de estudio.
- b. **La Definición de los Problemas:** Debemos definir los problemas. No basta el hecho de haberlos identificado, sino que es necesario tener mayor conocimiento de ellos. Es decir, recopilar información, estudios, a fin de ir concretando a su vez el tema en específico al cual nos vamos a enfocar.

³¹ En MARIÑEZ, Freddy y GARZA, Vidal (2009) Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación. Porrúa, México, D. F. Pág. 71.

- c. **La Previsión:** Es medir el impacto que podría tener la Política Pública al momento de su implementación, reacciones, grupos en contra y a favor, etc. Para lograr o intuir los posibles escenarios, se requiere una gran visión política, por lo cual se sugiere el asesoramiento de personas que pudieran contar con esta poderosa herramienta.

La previsión nos dará un mayor índice de seguridad, así como el aumento en las probabilidades de éxito de la política que se quiere impulsar.

- d. **Establecimiento de Objetivos:** Establecer características genéricas del futuro deseado en un ámbito determinado. Una vez que ya se ha hecho un análisis conciso del tema que se quiere tratar y de la recopilación de la información, se pasa a establecer aquellos objetivos los cuales serán resueltos en el transcurso de la Política Pública, éstos pueden ir acompañados del tiempo en el cual se quieran resultados a fin de ir revisando poco a poco si se van cumpliendo.

- e. **Selección de Opción:** Se trata de seleccionar la opción concreta, la que sea viable conforme a estudios realizados y a un previo análisis plural. Esto va aunado a la identificación de los objetivos, aunque también pudiera existir la posibilidad de la persona, institución que solicita una Política Pública en específico ya tenga la situación concreta bien definida.

- c. **Hipótesis sobre el tema planteado.**

Si, el bloque normativo de la descentralización en el Perú facultaría a los gobiernos regionales y locales la formulación de políticas públicas que apunte al desarrollo de la actividad turística, ENTONCES, se lograría un mayor y equilibrado desarrollo en las diversas provincias del país a través del

aprovechamiento sostenible de los recursos turísticos y el potencial turístico que posee cada región.

d. Variables.

d.1. Variable independiente.

- ✓ Los instrumentos jurídicos que constituyen el bloque normativo en la formulación de políticas públicas aplicadas al desarrollo de la Actividad Turística.

d.2. Variables dependientes.

- ✓ Desarrollo equilibrado de las provincias en el Perú.
- ✓ Aprovechamiento sostenible de los recursos turísticos que posee cada región.

1.6. MARCO METODOLÓGICO.

a. Diseño de contrastación de la hipótesis.

El trabajo materia de la presente investigación está orientada dentro de las denominadas tesis jurídico descriptivo propositivo, que responde a un diseño de investigación no experimental. La investigación pretende explorar la organización administrativa legal orientada al desarrollo de la actividad turística a nivel nacional.

Teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de la tesis, se evaluará los defectos y discordancias de las directivas administrativas conexas a la legalidad, buscando el sistema óptimo que anide al desarrollo sostenible del turismo nacional.

En este sentido, para contrastar nuestra hipótesis es indispensable deducir ciertas consecuencias lógicas, lo que equivale a plantear un modelo lógico de contrastación de consecuencias lógicas, es decir, de la verdad de la hipótesis se derivan nuevas proposiciones que serán también verdaderas, el modo más simple de elaborar consecuencias lógicas es utilizando el esquema: si A entonces B, es decir: Si la hipótesis propuesta es verdadera ENTONCES la consecuencia será verdadera.

b. Población y muestra.

El universo lo constituye la normatividad legal de la materia y otras complementarias y anexas, en tal sentido, el bloque normativo se forma con la Constitución Política del Perú (título IV, capítulo XIV, artículos 188º a 199º), Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Municipalidades, Ley General de Turismo, Ley de Organización y Funciones del MINCETUR y el Plan Nacional de Turismo (PENTUR) 2012 – 2021.

En cuanto a la muestra no es pertinente segmentar el universo por el limitado número de normas materia de estudio.

c. Materiales, técnicas e instrumentos de recolección de datos.

Incluirá la recopilación y análisis de: el bloque normativo en materia turística; recopilación documental; encuestas; entrevistas y análisis legal que permitan describir o medir las propiedades inherentes a nuestro tema de investigación.

En referencia a las fuentes, se tomará en cuenta información documental contenidos en textos, revistas, diarios, enlaces de internet, información estadística pública nacional de diversas entidades del sector así como fuentes internacionales (OMT, UNESCO, etc.). Igualmente se tuvo otras informaciones o resúmenes analíticos obtenidos de visitas, entrevistas, eventos y encuestas a personas conocedores del sector sean privados y/o funcionarios del DIRCETUR, Departamento de Turismo de la Municipalidad Provincial de Chiclayo, Universidades, etc.

d. Métodos y procedimientos para la recolección de datos.

El presente trabajo de investigación requerirá de la toma de datos e información a fin de ser tabulados, evaluados y analizados a partir de fuentes primarias como observación, encuestas, comparaciones, así como de fuentes secundarias fundamentada en la información de libros, revistas, diarios, documentos del sector público como el PENTUR 2012 - 2021 y demás políticas en materia turística.

Se planteó la interrogante *¿La actividad turística permite el desarrollo armónico y sostenible de los diversos pueblos del territorio peruano?*, para tener referencia de cómo es que se planifican las políticas públicas relacionadas con el sector turismo, tomando como referencia el año 2002 en que se promulgó la Ley de Bases de la Descentralización, haciendo un análisis comparativo de cómo se desarrolló esta actividad antes de la fecha indicada y cómo es que se viene desplegando hasta la actualidad, considerando algunos indicadores como planificación del turismo, calidad del producto

turístico, protección del bien turístico, desarrollo de los destinos turísticos, los mismos que determinaran cuanto se ha logrado a favor de este crecimiento o

CAPÍTULO II

LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ

2. CONTEXTO HISTÓRICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ.

El presente capítulo, pretende realizar una revisión acerca del proceso de descentralización en el Perú a fin de brindar elementos de análisis para el actual

proceso de implementación de esta política nacional. El objetivo es comprender el contexto en el que se implementa la actual política de descentralización de manera general y hacia donde apunta en el tema de las políticas hacia el sector turismo de manera particular, para ello, es necesario partir de una revisión de sus antecedentes y del análisis del marco normativo en que se funda dicho proceso.

Este capítulo comprende la exposición de dos apartados. En un primer momento se abordará los antecedentes de las políticas de descentralización, con base en el bloque normativo. Además, se reseñará la experiencia de descentralización de los años ochenta y albores de los noventa, así mismo se abordará la recentralización del poder realizada por Alberto Fujimori desde 1992 al 2000 y concluyendo con la transición democrática del 2000 – 2001. En otro punto, enfocaremos el estudio de la política de descentralización vigente, así como de su marco normativo³².

2.1. Antecedentes de la descentralización en el Perú.

a. Una visión histórica.

El Perú es uno de los países más centralizados de la región. En el año 1995, según estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre diez países de Sudamérica, el Perú aparece con mayor grado de descentralización delante de Ecuador y Paraguay. Se indica en el estudio que el índice de autonomía política y participación cívica subnacional del Perú se sitúa en el puesto 17 de una muestra de 18 países. Para Gonzáles de Olarte (2004) el grado de centralismo se puede medir por la estructura tributaria, en la que el gobierno central cobra el 94% de los tributos, mientras que los gobiernos locales recaudan sólo el 6% restante; por ende, el centralismo fiscal es

³² El bloque normativo para el presente trabajo está constituido principalmente por la Constitución Política del Perú de 1993, la Ley de Reforma Constitucional – Ley Nº 27680, Ley de Bases de la Descentralización – Ley Nº 27783, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – Ley Nº 29158, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales – Ley Nº 27867, Ley Orgánica de Municipalidades – Ley Nº 27972, Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales Ley Nº 28273.

extremo a comienzos del siglo XXI³³. Esta característica del país hay que asociarla a la trayectoria de los gobiernos autocráticos, combinado con los fracasos económicos y políticos de los anteriores intentos de descentralización. Así ocurre en los primeros cincuenta años de la república, período caracterizado por la inestabilidad política, donde se suceden gobiernos militares, basados en un férreo centralismo.

En el año 1872, el Perú tuvo su primer presidente civil y con ello se piensa en un proceso de descentralización. Al año siguiente, se dicta la cuarta ley de municipalidades, intención que se ve frustrada por los problemas financieros en 1874 y la Guerra con Chile en 1879 a 1883. El deseo por descentralizar se observó en 1932 y fue propuesto por la comisión Villarán, previamente a la Constitución de 1933, sin embargo dicha iniciativa no fue incluida en esa constitución.

En ese año, pese a la promulgación de la Ley de Descentralización Administrativa – Ley Nº 7879, que implementaban los concejos departamentales, ésta no se aplicó a raíz de la irrupción del militarismo. Más adelante, los gobiernos civiles de 1945 a 1948 y 1963 a 1968 intentaron restablecer los gobiernos locales, al punto de promulgar leyes para las elecciones municipales que apenas se concentraron en el último período. Luego de los fracasos militares de Velasco Alvarado y Morales Bermúdez en 1968 a 1980, entra en vigencia la constitución de 1979, que introduce el término *región*, entendida esta como cada entidad político territorial –*de mayor jerarquía que el municipio, departamento y provincia* – en que se divide la república, caracterizada por disponer de autonomía económica– administrativa. (Carranza Ugarte y Tuesta Cárdenas, 2004)³⁴

³³ Gonzáles de Olarte, Efraín (2004). *La difícil descentralización fiscal en el Perú. Teoría y Práctica*. El autor menciona además que el sistema tributario peruano tiene tres características: es regresivo, está centralizado en el gobierno nacional y la recaudación se concentra en Lima.

³⁴ Carranza Ugarte, Luis y Tuesta Cárdenas, David. Consideraciones para una descentralización fiscal: pautas para la experiencia peruana. Al respecto los autores refieren que la descentralización surge como un proceso endógeno,

b. La descentralización frustrada (1980 – 1992)

Al entrar en vigencia la Constitución de 1979 se abren las posibilidades de la regionalización, aunque restringiendo la posibilidad de iniciativa para la creación de regiones exclusivamente al Poder Ejecutivo y las Corporaciones Departamentales de Desarrollo³⁵. También se establece el rol de las municipalidades y sus atribuciones, fijando canales para la elección directa en cada circunscripción y, por ende, ampliando la participación de la ciudadanía.

En 1984, se aprueba el Plan Nacional de Regionalización (Ley Nº 23878), que crea las bases para la constitución de los gobiernos regionales, buscando impulsar el proceso de descentralización. Tres años después se promulga la Ley de Bases de la Regionalización (Ley Nº 24650), modificada en 1988, que dio paso al llamado texto único ordenado de la ley de bases que comprende las anteriores. Estos instrumentos brindan el marco para promover el proceso de descentralización político administrativo en favor de las regiones, complementado con algunas tentativas de fortalecimiento municipal y con el programa de micro regionalización, destinado a las zonas más pobres.

Los criterios para la conformación de regiones fueron los siguientes: a) físico-geográfico, b) desarrollo nacional, c) regionalización dinámica y procesal, d) contigüidad territorial y homogeneidad relativa, e) accesibilidad existente y

en donde las propias aspiraciones de la población “empujan” a los gobiernos centrales a devolver poderes a otras instancias del gobierno. Esta perspectiva dista mucho de la perspectiva tradicional, en la que la descentralización es vista como un proceso exógeno, iniciado y conducido por el gobierno central, en el cual, como parte de un esquema de dictador “benevolente”, se transfiere poderes a instancias inferiores del poder político. Esta distinción será importante para entender los mecanismos de coordinación y la negociación que debe existir entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales.

³⁵ Las Corporaciones Departamentales de Desarrollo fueron órganos desconcentrados del Ejecutivo, estos órganos fueron creados durante el gobierno de Belaunde (1980 – 1985) con la finalidad de impulsar el desarrollo de los departamentos a través de la inversión de proyectos de desarrollo.

potencial, f) existencia de ciudades de importancia regional, g) integración económica y cultural, h) potencial de recursos naturales, i) adaptabilidad a la actual demarcación política, y j) seguridad nacional y geopolítica.

Esta experiencia de descentralización, que fue la más próspera que vivió el Perú al instalarse en 1990 los once gobiernos regionales electos, se desarrolló en medio de una crisis política, inflación desbocada y una expansión de la subversión, que se expandía a varios departamentos del Perú y atacaba a los sectores altos y medios de las ciudades.

Al final del gobierno de Alan García (1985 – 1990), se instalaron los once gobiernos regionales así organizados: la Asamblea Regional, órgano legislativo y de control, el Consejo Regional y la Presidencia, órganos ejecutivos. Empero, se trataba de un esquema parlamentarista, puesto que la Asamblea Regional elegía al Presidente y al Consejo Regional³⁶.

Las materias de competencia³⁷ reconocidas a las regiones fueron un elemento destacado, aunque sólo podían ser ejercidas por delegación estatal expresa. Aun cuando la Constitución de 1979 establecía autonomía política de las regiones, el plan nacional de regionalización les asignó el carácter de órganos desconcentrados del Ejecutivo Nacional, siendo la capacidad legislativa regional subordinada a la ley nacional habilitante “en lo que respecta a la materia, extensión y límite de la norma”. Es importante diferenciar entre descentralización y desconcentración: la descentralización tiene que ver con la transferencia de competencias y recursos de un nivel central de gobierno hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía;

³⁶La Asamblea Regional integrada por representantes de los productores, sindicatos, instituciones educativas, universidades, cámaras de comercio; los alcaldes provinciales y los asambleístas electos por voto popular. La Asamblea Regional en su primera sesión elegía al Presidente y al Consejo Regional.

³⁷ Estas materias eran: salud y salubridad; educación; trabajo; promoción y previsión sociales; asistencia social; vivienda y construcción; agricultura, ganadería, bosques y fauna; pesquería; minería e hidrocarburos; recursos naturales y medio ambiente; industria; artesanía y comercio; energía; transporte, viabilidad y comunicaciones; y registro. Tal como se aprecia, turismo no estaba considerado como competencia de los gobiernos regionales.

la desconcentración, a su vez, es la delegación de competencias de una administración central a ciertos organismos dependientes. Esta experiencia de regionalización fue confusa, la normatividad consideraba autónomos a los gobiernos regionales, pero a la vez los limitaba en áreas clave de su gestión.

Para hacer efectiva la transferencia de competencias, se organizaron comisiones centrales en los sectores nacionales involucrados. Se hizo otro tanto en las respectivas entidades desconcentradas en los departamentos. Así, en los gobiernos regionales se conformaron las comisiones de recepción respectivas.

Se deduce entonces, que las regiones eran un nivel intermedio de gobierno, con autonomía económica y administrativa, cuya finalidad era el desarrollo integral y armónico de la región. Sus competencias delegadas fueron amplias, pero las autonomías limitadas. Las regiones no contaban con representantes electos por sufragio directo ni con potestad tributaria y las leyes regionales debían ser promulgadas por el Ejecutivo Nacional.

Durante los últimos meses del gobierno de Alan García se empezaron a traspasar de manera apresurada las funciones, el personal y los recursos materiales, financieros, presupuestarios y documentales a los gobiernos regionales. La rapidez del proceso de transparencia, originada por motivos políticos causó desorden y marcó la pauta para su fracaso.

El gobierno de Alberto Fujimori, a partir de agosto de 1990, intentó detener el proceso de consolidación de las regiones, cuyos presidentes pertenecían a los partidos de oposición. Con el autogolpe del 5 de abril de 1992, el gobierno suprimió definitivamente las regiones, truncando de nuevo el intento por descentralizar el país. Por el contrario, el gobierno de Fujimori

representó un gobierno autocrático. Con esa efímera experiencia de descentralización, se cierra uno de los intentos más claros de descentralizar el país, que terminó en un proceso de recentralización del estado con Fujimori.

c. La recentralización estatal (1992 – 2000)

Los efectos devastadores de la llamada década perdida contribuyeron a devaluar las expectativas redistributivas depositadas en los partidos y en el Estado. En el Perú existía un alto índice de desconfianza en la democracia, lo que se toma más preocupante cuando se observa la escasa confianza en los partidos políticos, básicos para el desarrollo de la democracia.

Estos fenómenos de insatisfacción y poca credibilidad respecto a los partidos políticos y la democracia en la región habrían tendido a favorecer un proceso de despolitización, que coincide con el desencanto respecto a la democracia en otros países, actitudes que parecen tener relación con el rebrote de actitudes autoritarias.

En el caso peruano, este fenómeno de insatisfacción con los partidos y la democracia se explica por la incertidumbre de la ciudadanía y la crisis de los partidos políticos, lo que generó circunstancias favorables para la acentuación del régimen autocrático de Fujimori. Éste realizó la reforma del estado, con el objetivo de lograr la reinserción del país al sistema financiero internacional, iniciando con el ajuste económico orientado a controlar la hiperinflación. Para ello contó con el apoyo de Estados Unidos y Japón, miembros del grupo de apoyo, buscando también saldar las deudas atrasadas con los organismos internacionales y lograr la reinserción del Perú en la economía mundial. Pasado el shock, Fujimori hace reiteradas críticas

sobre la conducta de los partidos, se presentan controversias y disputas con el Legislativo, rechazando el Ejecutivo la posibilidad de una tregua política.

Después de veinte meses de gobierno, el 5 de abril de 1992 el presidente Fujimori dio un golpe de estado con el apoyo de las Fuerzas Armadas, constituyendo lo que denominó Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional. Fueron disueltos el Congreso, el Tribunal de Garantías Constitucionales, el Consejo Nacional de la Magistratura y los gobiernos regionales, mientras que la Contraloría y la Procuraduría General de la Nación fueron intervenidas. En consecuencia el autogolpe de 1992 sirvió tanto para destruir a todas las ramas del Poder Público en sus distintos niveles como para modificar sus fundamentos jurídicos³⁸. De modo que los poderes regionales, que trataban de culminar su primer mandato, fueron abortados por una acción anticonstitucional del titular del gobierno nacional.

Si Fujimori y los militares se sorprendieron por la facilidad con que controlaron el “frente interno”, también lo hicieron por la insólita oposición que sus actos generaron en el exterior: el país quedó aislado en el campo diplomático y se interrumpió el apoyo financiero externo, factor indispensable para lograr la reinserción del Perú en la economía mundial. Hubo presión internacional para una solución pactada entre la oposición y el gobierno, tendiente al retorno de la legalidad. A finales de 1992, Fujimori se vio obligado a convocar a elecciones para elegir el Congreso Constituyente Democrático (CCD). El CCD estuvo integrado fundamentalmente por movimientos independientes y la alianza gubernamental Nueva Mayoría Cambio 90. El CCD tuvo como principal misión la elaboración del proyecto constitucional que fue aprobado en

³⁸ Entre otros aspectos, reelección presidencial inmediata y transformación del Congreso bicameral en unicameral, pudiendo ser disuelto cuando este rechazara dos veces al Gabinete Ministerial propuesto por Fujimori.

referendo. La Constitución de 1993 consagró amplias atribuciones para el Ejecutivo y estableció la reelección presidencial, limitando las funciones al Legislativo, reducido a una cámara de 120 representantes³⁹.

La rearticulación de los territorios fue desbordando a un estado cuya forma de dominio entre 1992 y el 2000 se manifestó como hipercentralista, dada la alta concentración de atribuciones en el ejecutivo. En el esquema fujimorista, no hay lugar para forma descentralizada alguna; por el contrario, para imponer el predominio del gobierno nacional, se anularon todos los avances de la descentralización política y en la desconcentración administrativa realizados hasta ese entonces.

El régimen estableció un sistema con organismos que cubrían todo el territorio nacional, colocando al frente a una amplia dispersión de municipios distritales como entidades pequeñas, con recursos limitados y escasas competencias, a los que buscaba incluso subordinar a un poderoso sistema de gobernadores locales designados por los prefectos y subprefectos, representantes directos del Presidente. En este período, el presupuesto que se asigna y trasfiere a las municipalidades para enfrentar el gasto es inferior al once por ciento; el cual fue insuficiente, si se tiene en cuenta que este porcentaje se distribuye entre las municipalidades distritales y provinciales.⁴⁰

Tras el autogolpe, en cada departamento se formaron los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR)⁴¹, jurisdicción que

³⁹ El texto original de la Constitución del 1993 estableció que el número de congresistas es de 120, sin embargo por Ley N° 29402, publicada el 08-SEP-09 se aumentó a 10 congresistas más. La reforma constitucional entró en vigencia en el proceso electoral del año 2011.

⁴⁰ Según ONPE en las elecciones regionales y municipales 2014 han sido elegidos 1834 alcaldes, entre ellos 195 son provinciales y 1639 distritales. En www.eleccionesperu.com consultado en abril del 2014.

⁴¹ Durante el gobierno de Alberto Fujimori se frenó el avance descentralista formándose un Estado hipercentralista. El Gobierno central de ese entonces anula las 11 regiones creadas en el Gobierno Aprista reemplazándolas por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) asumiendo las mismas funciones de los Gobiernos

supuestamente mantenía las funciones de los gobiernos regionales entonces anulados, hasta la posible elección de nuevas autoridades. En mayo de 1992, por Decreto Ley se crea el Ministerio de la Presidencia, encargado de interactuar con los CTAR. Esta dependencia se convirtió en un superministerio, al extremo que en 1999 se le había asignado ya el 24 por ciento del presupuesto nacional. En febrero de 1998, el Congreso aprobó una ley denominada “Ley Marco de la Descentralización” que solo ampliaba indefinidamente el mandato de los CTAR y ahondaba la recentralización del país.

d. La transición democrática.

La transición del 2000 se inicia con el proceso electoral fraudulento del 9 de abril del 2000, a través del cual Fujimori buscaba perpetuarse en el poder. Este proceso fue impulsado por la oposición política, la sociedad civil y los ciudadanos, siendo resistida por el oficialismo. Dado el control del régimen sobre los organismos encargados del proceso electoral, no garantizando un proceso libre, justo y competitivo, la oposición se retiró de la contienda y Fujimori se convirtió en candidato único en la ronda definitiva. Su triunfo en solitario, reconocido por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), carecía de legitimidad⁴².

eliminados hasta que se elijan a nuevas autoridades. Con la creación del Ministerio de la Presidencia (MIPRE) en el año 1992, los CTARES toman más poder debido a que el MIPRE se convierte en el ente coordinador con las regiones proporcionándoles más recursos. Según la constitución aprobada en 1993, las autoridades de los CTARES debían ser elegidas en el año 1995. Esto no se dio por razones autoritarias y centralistas admitiendo más bien la creación de 12 CTARES más de las 12 ya existentes. Vale decir que todos los departamentos del Perú se convirtieron en regiones administradas por el Poder Central. El presidente Regional era elegido por el Presidente de la República y esta autoridad acordaba con un Consejo de Coordinación conformada por los alcaldes provinciales. De este modo, se eliminaba al Gobierno Regional como el segundo nivel del Gobierno dando cabida a un Estado centralista instalado en la hipercefálica Lima.

⁴² En aquella contienda electoral, a medida que las candidaturas de Andrade y Castañeda se hundían, crecía la candidatura de Alejandro Toledo apareciendo como el líder de la oposición, contribuyendo con la transición democrática con dos acontecimientos decisivos: la abstención de participar en la segunda vuelta, la organización y convocatoria a la Marcha de los Cuatro Suyos.

Al mismo tiempo, el acontecimiento que agudizó el desmoronamiento del régimen fue la presentación del vídeo que mostraba la compraventa del congresista Kouri por Vladimiro Montesinos para obtener una mayoría parlamentaria. Este hecho originó que Fujimori decidiera recortar el mandato ante el escándalo de la corrupción para formar su mayoría parlamentaria.

Con la transición se tuvo que enfrentar la herencia autoritaria basada en una estructura autoritaria y centralista de poder y de decisiones, con una corrupción generalizada organizada desde el poder, una débil institucionalidad y organización del Estado y sus recursos en función del autoritarismo. Por otro lado, la transición también enfrentó la recesión, problemas para el pago de la deuda y problemas de gestión, y el neopopulismo en política social y la parcialidad del Estado.

El gobierno de transición fijó como objetivos: a) establecer niveles eficientes de coordinación intersectorial del Ejecutivo, b) impulsar la descentralización del estado en diálogo con la sociedad civil, c) luchar contra la corrupción y establecer la transferencia en la gestión, d) reactivar la inversión nacional y extranjera, promoviendo la estabilidad macroeconómica, y e) garantizar la transparencia electoral y neutralidad estatal en la definición de las políticas y de gestión.

Dammert (2003) afirma que el tema clave de la transición es resolver la cuestión de representación de la voluntad de los ciudadanos en el sistema político, en especial, la representación de los ciudadanos que habitan en los distintos territorios; argumenta que uno de los factores decisivos de la caída del régimen fue el derrumbe de la forma en que se organizó la expropiación sistemática de la voluntad popular en formas espurias de representación y elección. Para el autor, el movimiento descentralizador fue fuerte en ciudades, distritos y provincias del interior del país, y desbordó los estrechos

marcos normativos, construyéndose liderazgos fuera de los cánones impuestos desde el gobierno.⁴³

En síntesis, el gobierno de transición se encarga de crear el ambiente propicio para la consolidación del gobierno democrático en el Perú, que impulsa la política de descentralización del país.

2.2. La política de descentralización actual del Perú.

a. El marco normativo de la descentralización.

El texto original de la Constitución de 1993 sancionaba en sus disposiciones transitorias la situación real, es decir, la ausencia de gobiernos regionales y la existencia de los CTAR como instancias desconcentradas del Poder Ejecutivo.

La Constitución reconocía además la autonomía política de las regiones, conjuntamente con la autonomía administrativa y económica, expresando que a las regiones les corresponde dentro de su jurisdicción la coordinación y ejecución de ciertos planes y programas socioeconómicos.

Como se aprecia en el cuadro N° 1, se omitía explicar la naturaleza jurídica y política de la región: si se trataba de un gobierno en el nivel intermedio o sólo de una instancia desconcentrada del gobierno nacional. Esta contradicción se agravaba al reconocer que las regiones tenían un presidente electo. En cuanto a la forma en que se constituían las regiones, aparece la circunscripción departamental. La constitución de las regiones se haría por la iniciativa y por el mandato de las poblaciones de uno o más departamentos colindantes mediante referendo.

⁴³ Secretaría de Descentralización, Presidencia del Consejo de Ministros. Propuesta de Plan de Regionalización y descentralización 2012 - 2016

Cuadro N° 1

Marco normativo de la descentralización

Constitución de 1993	Reforma Constitucional. Ley N° 27680	Ley de Bases de la Descentralización Ley N° 27783	Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales. Ley N° 27902
Incorporación del término región y CTAR.	Niveles de gobierno: local, regional y nacional.	Preferencia del interés público en la acción de todos los niveles de gobierno.	Concordancia de las políticas y funciones del gobierno regional y las políticas sectoriales.
Ausencia de explicación sobre la naturaleza jurídica y política de las regiones.	Reconocimiento de la autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.	Definición de autonomía y la presentación de sus dimensiones; las competencias exclusivas de los gobiernos subnacionales.	Mención de cuáles son los recursos de los gobiernos regionales.
Órganos de la región: Presidente, Consejo de Coordinación Regional.	Órganos de Gobierno: Presidente, Consejo Regional, Consejo de Coordinación Regional.	Normas técnicas de servicios y bienes públicos, sistemas administrativos nacionales. Criterios: asignación y	Desarrollo normativo de fondo Inter gubernamental de Descentralización. Implementación de las medidas en

transferencia de competencia. Tribunal Constitucional.	materia económica y financiera para lograr la sostenibilidad fiscal.
---	---

Fuente: Elaboración propia en base a las normas legales citadas.

El cuadro describe la reforma constitucional (Ley N° 27680 del 6 de marzo del 2002), donde se reconoce que el nivel de Gobierno Regional se asienta en las regiones y en los departamentos y el nivel de Gobierno Local se asienta en las provincias, los distritos y centros poblados. Asimismo, se resalta la autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

El Presidente es elegido conjuntamente con un Vicepresidente (órgano ejecutivo) por sufragio directo por un periodo de cuatro (4) años, y puede ser reelegido. Los miembros del Consejo Regional (órgano legislativo y fiscalizador) son elegidos en la misma forma y por igual periodo. El mandato de dichas autoridades es revocable e irrenunciable, conforme a ley. El Consejo de Coordinación Regional (Órgano Consultivo) integrado por los alcaldes provinciales y representantes de la sociedad civil.

Esta reforma a la Constitución de 1993 dio lugar a la aprobación y promulgación de la Ley de Elecciones Regionales, (Ley N° 27683 del 15 de marzo del 2002), la Ley de Bases de la Descentralización, (Ley N° 27781, de julio del 2002) y, acto seguido, las elecciones subnacionales del 17 de noviembre del 2002. Es importante recordar que la elección de los gobiernos regionales fue acelerada, marcada por las presiones de los actores políticos que participaron de la contienda electoral del 2001, exigiendo cumplir el mandato de campaña, al ser la descentralización el punto central en la propuesta de los principales candidatos en la elección del 2001.

Observamos en el Cuadro N° 1 que la Ley de Bases de Descentralización aborda todos los temas relevantes y necesarios para configurar un marco normativo general dentro del cual se pueda inscribir un adecuado proceso de descentralización. Destacan la preferencia del interés público en la acción de todos los niveles de gobierno, la definición de autonomía y la presentación de sus dimensiones, la protección de las competencias exclusivas de los gobiernos subnacionales, la obligatoriedad de las normas técnicas referida a los servicios y bienes públicos y los sistemas administrativos nacionales, la definición de los tipos de competencias (exclusivas compartidas y delegables), la determinación de los criterios para la asignación y transferencia de competencia, la remisión de la determinación de las funciones de materias de competencia a las respectivas leyes orgánicas (del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Municipalidades), y el reconocimiento del Tribunal Constitucional como la instancia de resolución de conflictos entre los distintos niveles de gobierno.

Siguiendo a Zas Friz (2004), especial atención merecen los criterios para la asignación y transferencia de competencias; tales criterios son la subsidiariedad, la selectividad y la proporcionalidad, la provisión y la concurrencia. Asimismo, se establece la aplicación de otros criterios tales como las externalidades⁴⁴ de ámbito nacional, regional o local, así como la consideración de las economías de escala. Otro tema fundamental es la creación de la entidad rectora del proceso de descentralización: el Consejo Nacional de Descentralización (CND). También destaca un conjunto de mecanismos de participación ciudadana, los planes de desarrollo y presupuesto participativo, las competencias exclusivas y compartidas del

⁴⁴ Los bienes públicos tienen un lugar especial en la descentralización, sin embargo, los bienes públicos están incluidos en el ámbito de las externalidades que se caracterizan por la imposibilidad de excluir a terceros de los efectos positivos o negativos derivados de las acciones de las unidades institucionales.

Gobierno Nacional, de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales, además de señalar los bienes y rentas de los gobiernos regionales.

En síntesis, en el Perú la descentralización ha sido intentada varias veces, desde el marco normativo. Sin embargo, estos procesos han terminado en mayor centralización o simplemente no se aplicaron. La experiencia más clara de descentralización que vivió el país fue la de 1989 a 1992. La característica principal de esta experiencia es que se orienta al nivel intermedio, es decir, a la conformación de regiones, frenada por el gobierno de Fujimori, que significó un retroceso en la descentralización.

Tras la caída del régimen de Fujimori se instala el gobierno de transición que impulsó el interés descentralizador. La actual política de descentralización se inició respondiendo a una promesa de campaña electoral, su característica fundamental es la orientación hacia el nivel intermedio (región). El diseño y promulgación del marco normativo de la actual política de descentralización tiene como principal característica el apresuramiento.

Por otra parte, la descentralización reiniciada en el 2002 ha tenido tres fallas de origen y no tuvo una “política de descentralización” clara⁴⁵. Esta mezcla ha llevado a los resultados que hoy observamos: una “crisis de la descentralización por perversión”, que siendo un problema constituye una oportunidad para hacer importantes ajustes y devolverle su objetivo fundamental: hacer del estado un instrumento cercano a las necesidades de desarrollo humano de los peruanos donde quiera que vivan.

⁴⁵ Las fallas de origen de la descentralización fueron: 1) La creación de regiones-departamento en lugar de macro-regiones. 2) La falta de una secuencia en las fases de la descentralización, que son: 1°. Descentralización política (transferencia de funciones y sus respectivos presupuestos). 2°. Descentralización administrativa (transferencia de personal técnico y capacidades de gestión). 3°. Descentralización tributaria. La primera está casi concluida, la segunda nunca se hizo y la tercera se alcanzó sin proponerse, hoy gracias a los precios internacionales y al canon varias regiones y municipalidades tienen altos ingresos tributarios, sin estar preparadas ni para administrarlos ni para sostenerlos en el tiempo. 3) No se creó una instancia de fiscalización de los gobiernos regionales o municipales, ni en ellos mismos (asamblea regional, comité de fiscalización, u otro) ni en el gobierno central (contraloría para la descentralización), con lo que se transfirió un poder discrecional cuyos resultados están a la vista. 4) No se creó una instancia de coordinación intergubernamental, que permitiera establecer proyectos y programas entre niveles de gobierno. El CND que se perfilaba en este sentido fue desactivado.

Sin estrategia y política de largo plazo, con la secuencia incompleta y equivocada y sin fiscalización horizontal ni vertical era esperable que el proceso llegue a una situación como la actual, máxime si los partidos políticos han casi desaparecido de la escena y se ha instaurado una carrera de movimientos electorales con fines de lucro, para llegar a los gobiernos municipales y regionales. Es decir, la descentralización se ha pervertido en un proceso burocrático, desprovisto de estructuras políticas, llámese partidos, con resultados menores a los esperables dadas la abundancia de recursos fiscales.

b. Diseño institucional de la descentralización del Perú.

El modelo de organización territorial del poder estatal presente en la Constitución reformada reconoce los elementos constitutivos de toda autonomía política. De tal manera que el modelo para los gobiernos subnacionales planteado por la normatividad vigente es el de una organización estatal regional y no federal. Estas entidades irán incrementando su autonomía gradualmente, en función de su desarrollo y el cumplimiento de las etapas del proceso de descentralización.

Para la Ley de reforma constitucional, la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, cuyo objetivo fundamental es el desarrollo integral del país. La Ley señala que la implementación de esta política se realiza por etapas, es decir, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. Se plantea asimismo que los poderes del Estado y los organismos autónomos, así como el presupuesto de la República, se descentralicen de acuerdo a ley.

La LBD destaca los principios generales (artículo 4º) y los principios específicos de la descentralización fiscal (artículo 5º). Los principios generales señalados por la Ley son la permanencia, el dinamismo, la irreversibilidad, el carácter democrático del proceso, la integralidad, la subsidiaridad y la gradualidad. Todos estos principios están entrelazados y son la expresión de un mismo proceso de descentralización, y estarían asegurando la implementación adecuada de esta política.

Al definirse el proceso de descentralización como permanente, se asume que este proceso no concluirá y que su desarrollo será consecutivo de la futura organización estatal peruana. El dinamismo del proceso está ligado a su permanencia y su gradualidad. La continuidad de un proceso implica la acción dinámica de los tres niveles de gobierno con la participación de la sociedad civil, residiendo aquí la integralidad del proceso de descentralización. Este, a su vez, tiene un carácter democrático, al ser un proceso de distribución territorial del poder.

Los objetivos de la descentralización, según la LBD, se enfocan en el aspecto político, social, económico, administrativo y ambiental. Los objetivos relacionados al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales son: a) unidad y eficiencia del Estado, mediante la distribución ordenada de las competencias públicas y la adecuada relación entre los distintos niveles de gobierno y la administración estatal; y b) asignación de competencias que evite la innecesaria duplicación de funciones y recursos, y la elusión de responsabilidades en la prestación de los servicios. La LBD prevé el proceso de transferencia de competencias en etapas, tal como se muestra en el Cuadro N° 2. Este cuadro nos describe la implementación gradual de la descentralización, buscando que los gobiernos regionales

desarrollen capacidades para la gestión de las nuevas funciones y competencias.

Cuadro N° 2
Etapas de la descentralización del Perú

ETAPA	ASPECTO
<i>Etap preparatoria</i>	<ul style="list-style-type: none">- Aprobación del marco normativo.- Prevé implementación de descentralización.
<i>Primera etapa</i>	<ul style="list-style-type: none">- Instalación y organización de gobiernos regionales.- Transferencia de activos y pasivos de CTAR a regiones.- Capacitación y asistencia técnica.
<i>Segunda etapa</i>	<ul style="list-style-type: none">- Consolidación del proceso de descentralización: conformación de regiones.
<i>Tercera etapa</i>	<ul style="list-style-type: none">- Transferencia de competencias sectoriales: transferencia de funciones: diversos sectores a excepción de educación y salud.
<i>Cuarta etapa</i>	<ul style="list-style-type: none">- Transferencia de competencias de educación y salud.

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Bases de la Descentralización.

Entre los principios específicos de la descentralización fiscal, la LBD considera: a) competencias claramente definidas; b) transparencia y predictibilidad; c) neutralidad en la transferencia de recursos; d) endeudamiento público externo y; e) responsabilidad fiscal.

c. Caracterización de la descentralización.

La descentralización es un proceso político-jurídico, económico-fiscal, administrativo, de transferencia de autoridad y control, competencias y responsabilidades de diversos ámbitos, desde niveles superiores a niveles inferiores de gobierno, o desde el sector público al sector privado. La descentralización debe entenderse como política de Estado⁴⁶, su implementación se plantea sobre la base de principios generales reconocidos en su marco normativo, como son: permanente, dinámica, irreversible, democrática, integral, subsidiaria y gradual.

El artículo 188° de la Constitución establece que *“el proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales”*. En este sentido, el Sistema de Acreditación⁴⁷ determina los criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos.

Así, el artículo 4° de la LBD considera la subsidiaridad uno de los principios de la descentralización, por lo cual la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno debe ser equilibrada y adecuada a la mejor prestación del servicio del Estado a la comunidad. La misma norma en el literal b) del artículo 14°, establece como criterio para la asignación y transferencia de competencias la selectividad y la proporcionalidad, la transferencia de competencias tomará en cuenta la capacidad de gestión, que será determinada por un procedimiento con criterios técnicos objetivos.

⁴⁶ Involucra a todos los poderes del estado, a todos los niveles de gobierno y sus diferentes órganos autónomos.

⁴⁷ El sistema de acreditación es definido como el conjunto de acciones de capacitación, asistencia técnica, criterios, instrumentos, procedimientos y normas necesarias para determinar la capacidad de gestión efectiva de los gobiernos regionales y locales, recibir y ejercer las funciones materia de transferencia. Consiste en la determinación de la procedencia o improcedencia para que a un gobierno local se le transfieran funciones sectoriales. Las funciones deberán ser previamente solicitadas y estar contenidas en el plan anual. Lo mencionado, es recogido en los objetivos del Sistema de Acreditación (Defensoría del Pueblo, 2005).

Por otro lado, el artículo 85° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) señala que el sistema de acreditación de los gobiernos regionales es regulado por ley, con votación calificada, sobre la propuesta técnica elaborada por el CND.

A fin de garantizar la transferencia de competencias, funciones, atribuciones y recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, y optimizar la calidad de los servicios públicos, la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales (Ley N° 28273 del 8 de julio del 2004), y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 080-2004-PCM (15 de noviembre del 2004), determina la finalidad del sistema, la responsabilidad de sus integrantes y el desarrollo del proceso de acreditación para la transferencias de competencias sectoriales de los gobiernos regionales y locales.

Los procesos de descentralización pueden concebirse e implementarse en las siguientes dimensiones:

c.1. Dimensión Política: es la que interesa a la clase política. Normalmente adopta la forma de devolución de autoridad y control político a favor de los gobiernos subnacionales como por ejemplo la elección de las autoridades (alcaldes, presidentes regionales) para decidir qué hacer y con qué recursos.

c.2. Dimensión Económica: Se orienta a favorecer el desarrollo económico en los distintos territorios, lo cual requiere que el Estado –y en especial los gobiernos regionales- establezca condiciones favorables para la iniciativa privada y que los empresarios apuesten a dar valor a las potencialidades de los distintos departamentos y localidades. Esta forma del proceso de toma de decisiones, manejo de instrumentos y control

patrimonial sobre activos productivos de una economía equivale a una devolución de autoridad y responsabilidades desde el sector público al sector privado. Este proceso ha ido acompañado por una concentración del poder económico al interior del sector privado.

c.3. Dimensión Administrativa: típicamente adopta las modalidades de desconcentración y delegación. Está orientada a una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos, menores costos de transacción para los usuarios y mejora en la calidad de los servicios a los ciudadanos. Su importancia para la modernización del Estado ha hecho que este tema sea tratado internamente en las unidades de gobierno.

c.4. Dimensión Regulatoria: La necesidad de un Estado regulador hace reflexionar sobre qué modalidades son convenientes para esta dimensión. El papel de diferentes niveles de gobierno en materias de regulación ambiental ha generado el nuevo campo de estudio sobre federalismo ambiental.

c.5. Dimensión Fiscal: implica la devolución de potestades para definir bases imponibles, fijar tasas, incurrir en déficit, acceder a endeudamiento, etc. Normalmente va acompañada de un sistema de transferencias que afectan las relaciones intergubernamentales. La descentralización fiscal no evita que las tasas de impuestos locales sean definidas por el gobierno central, o que el uso de parte de las transferencias tenga un destino especificado por el gobierno central.

2.3. Consideraciones teóricas sobre la descentralización del turismo.

a. El turismo como instrumento de desarrollo local.

La Organización Mundial del Turismo (OMT) refiere que “El turismo comprende las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un período de tiempo consecutivo inferior a un año con fines de ocio, negocio y otros motivos no relacionados con el ejercicio de una actividad no remunerada en el lugar visitado. La utilización de este amplio concepto permite identificar tanto el turismo entre países como el turismo dentro del propio país”.⁴⁸

La gestión turística tiene como objetivo hacer que la actividad económica del turismo beneficie a la población local para lograr su desarrollo. Es evidente que el aprovechamiento turístico recreacional de un área debe garantizar la sostenibilidad en el uso de los recursos, los que constituyen valiosos atractivos naturales y/o culturales y que, estando bajo un régimen de protección, deben otorgar satisfacción al largo plazo para los visitantes.

La actividad turística ha de ser concebida en todo momento como un medio, más que como un fin en sí mismo, que puede coadyuvar junto con otras actividades económicas a la consecución de mayores niveles de desarrollo económico y social de la población local. Los ingresos percibidos, el empleo creado, el aumento de los niveles de bienestar material y la cultura profesional y empresarial derivados de la actividad son algunos de los efectos que se observan en el lado positivo de la balanza turística (OMT, 1999).

La participación en la actividad turística debe generar redes entre los individuos interesados en lograr un objetivo común para mejorar el bienestar colectivo. Los contactos sucesivos y frecuentes fortalecen la

⁴⁸ Según la OMT, 2003. En: http://www.world-tourism.org/estadisticas/basic_references/index-sp.html. Junio del 2012

confianza y la reciprocidad entre los participantes. Este debe ser el principio por el cual la comunidad local debe ser partícipe en la actividad productiva del turismo.

El desarrollo turístico genera beneficios que debe revertirse en la población. Se percibe al turismo como una actividad que beneficia a un grupo mínimo (la mayoría de ellos están fuera de las regiones o municipios), y no se ve que sea una actividad que pueda efectivamente ser un elemento de arrastre para el conjunto de la economía. Normalmente, los beneficios se localizan a través de *clusters* en las grandes ciudades.

La importancia de los corredores turísticos debe establecer un encadenamiento productivo con otras actividades relacionadas. La política turística está enlazada con el desarrollo de otros sectores como el comercio, transporte, artesanías, etc. Esta idea introduce el concepto de *cluster*, es decir, los encadenamientos entre la oferta de servicios turísticos y las características de la venta y la compra de insumos y factores productivos para ofrecer los servicios.

El turismo puede impactar significativamente sobre la economía si se genera una masa crítica de empresas competitivas en uno o varios de sus sectores productivos. Las empresas líderes en cualquier campo tienden a agruparse en conglomerados o *clusters* competitivos. De esta forma, dentro de una región o una localidad se van creando grupos completos de industrias relacionadas, altamente eficientes, que permiten crear una ventaja competitiva sostenible.

En este sentido, la planificación del turismo es necesaria y requiere la coordinación de organizaciones públicas y privadas. Las experiencias en muchas partes del mundo hacen deducir que la falta de planificación en turismo es un caso más de fallas de coordinación. Debido a esto, las

localidades donde existe actividad turística poco se han beneficiado de ella, y por lo tanto no han logrado el desarrollo deseado.

Uno de los principios fundamentales de los planes es el necesario protagonismo de la administración local y regional ya que es la instancia competente para prestar servicios públicos esenciales para el desarrollo de la actividad turística constituyendo uno de los agentes públicos básicos en la definición del sector turístico. Su objetivo es desarrollar una estrategia coherente y bien coordinada que permita la participación de todos los agentes sociales implicados, ya que la responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos va a depender de todos ellos.

La generación de innovación es importante en la planificación del turismo porque es posible con muy pocos recursos y mucha innovación, construir atractivos turísticos. Si bien los recursos turísticos son condición necesaria, la suficiencia se alcanza cuando la oferta de productos agrega valor al cliente y se crea el atractivo turístico. En las zonas con potencial donde hay recursos turísticos, pero no hay atractivo, es necesario desarrollar una oferta de productos que agreguen valor al potencial cliente. En destinos donde la demanda ha caído, es necesario adaptar la oferta a las necesidades del cliente.

El sector público en la planificación determina las reglas del juego para que la explotación privada no afecte la sustentabilidad de los recursos turísticos. Además tiene que ser el que dé los incentivos de las inversiones turísticas más conveniente para que reviertan lo más posible en la comunidad a través de la creación de empleo, mayor gasto en la localidad de los no residentes, y mejora de las condiciones de bienestar de los ciudadanos. La administración municipal se implica en las tareas de fomento de las inversiones empresariales planificando en torno a la defensa de los intereses locales, tanto la de los ciudadanos como la de su

capital natural y cultural, y las capacidades del municipio para soportar un desarrollo turístico acorde con las limitaciones del medio.

CAPÍTULO III

INSTITUCIONALIDAD TURÍSTICA EN EL PERÚ:

LINEAMIENTOS NORMATIVOS

El Turismo es una de las actividades que más se ha desarrollado *–o al menos publicitado–* durante los últimos años en el Perú⁴⁹. Esta industria se perfila como una alternativa para el desarrollo de las zonas rurales así como de las comunidades campesinas y nativas pues ofrece recursos que ya existen *–restos arqueológicos, paisajes, historia, cultura–*; a pesar de ello, las ciencias sociales no se han interesado mayormente en este fenómeno y lo han dejado en manos de la empresa privada y de las instancias burocráticas.

El presente capítulo es un intento de dar cuenta de la historia de esta actividad a través de la revisión normativa dirigidas a este sector. Nos interesa identificar los lineamientos políticos para el desarrollo del turismo permitiendo identificar *–más adelante–* las políticas públicas realizadas y/o ejecutadas en los tres niveles de gobierno.

Desde el ángulo *jurídico-legal*, existe, desde el siglo pasado, diversa normatividad que ha regulado la actividad turística en el Perú. Así por ejemplo, tenemos la Ley N° 7660 del año 1932 ley que exige la *emisión de especie valorada para crear fondos para el*

⁴⁹ Entre el 2002 y 2007 creció sostenidamente a un ritmo de 13% anual (PENTUR) En el año 2008 participó en la economía nacional con el 4.54% del PBI traducidos en S/8,490.000 millones de soles (BADATUR 2008). Entre 1991 y el 2008 su participación en el PBI varió entre 3.5% y 4.5% Se trata pues de uno de los sectores más importantes de la economía nacional (BADATUR 2008).

aeródromo del Cusco a fin fomentar el Turismo y la aeronavegación directa de Lima; por su parte, la Ley N° 7663 *“Autoriza al Ministerio de Fomento atienda al establecimiento de la corriente turística al Perú y en especial a la ciudad del Cusco”;* mientras que por Ley N° 8708 del año 1938 se *“Autoriza al Poder Ejecutivo la construcción e instalación de hoteles, albergues y otros establecimientos que contribuyan a incrementar el turismo en el Perú”*.

Por Ley N° 9031 se *crea un gravamen encomendando al Touring y automóvil club del Perú la organización y ejecución de la propaganda y fomento del turismo;* a su vez, la Ley N° 14947 *“Declara de necesidad y utilidad pública la promoción estatal del turismo y las industrias conexas”;* siendo que por Decreto Ley N° 17525 de 1969 *“Se crea la Empresa Nacional de Turismo – ENTURPERÚ”;* y por Decreto Ley N° 20317 expedida en el año 1973 se dicta la *“Ley Orgánica de la Empresa Nacional de Turismo”* como organismo público descentralizado del Ministerio de Industria y Comercio; siendo el Decreto Ley N° 20689 de 1974 donde se promulga la nueva ley del Sector Industria y Turismo.

Asimismo, por Decreto Ley N° 21948 de 1977 se crea el Fondo de Promoción Turística FOPTUR constituyendo el régimen de incentivos para la actividad turística apuntando a la explotación racional del recurso turístico y el desarrollo regional, inaugurándose en cierta forma la normatividad sectorial que regula el turismo y que fue reglamentada por Decreto Supremo N° 017-77-IT/DS, haciendo viable el fondo de promoción turística para los fines de financiamiento público del sector. En el año 1978, por Decreto N° 22151 se aprueba la Ley Orgánica del Ministerio de Industria, Turismo e Integración donde se crea la secretaría de Estado de Turismo y como organismos descentralizados el CENFOTUR y ENTURPERÚ.

En el año de 1981, durante el gobierno del Arquitecto Fernando Belaúnde se publica la nueva Ley Orgánica del Ministerio de Industria, Turismo e Integración y como ley que regula el sector turístico se expide la Ley N° 24027 de 1984 declarándose de interés

público y de necesidad nacional la promoción y el desarrollo de la actividad turística, indicando como uno de sus objetivos *“Contribuir al desarrollo nacional y al desarrollo turístico regionalmente equilibrado”*; posteriormente se crea el Consejo Nacional de Turismo como organismo de coordinación y concertación multisectorial y de asesoramiento del Poder Ejecutivo.

En 1988, *–durante el segundo régimen del Ingeniero Alberto Fujimori–* se promulga la Ley del Desarrollo de la Actividad Turística, Ley N° 26961⁵⁰, que fundamenta una serie de principios donde se estimula el desarrollo de la actividad turística, el proceso de identidad e integración nacional así como se promueve la competitividad y se define los objetivos de la política estatal en materia turística destacando la contribución al proceso de descentralización, protección al turista, propicia la investigación y fomenta la conciencia turística, define como ente rector el MITINCI desde una perspectiva de gestión administrativa centralista dado por sus funciones y atribuciones. Se define el papel del Instituto Nacional de Cultura (INC) e Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) en la aprobación de proyectos turísticos, la creación de los comités consultivos de turismo, la facilitación turística, dispone la competencia de PROMPERÚ y el ministerio de la presidencia en la comisión del turismo receptivo e internacional, creándose el viceministerio de turismo.

Por otro lado, en los últimos años, la importancia que representa el turismo en el Perú ha permitido que los diversos gobiernos empiecen a tomar en serio el desarrollo de la actividad turística, instaurándose así una serie de eventos legislativos que apuestan por regular de manera más eficiente este fenómeno de escala mundial. Es así que el Congreso de la República en julio del 2002 aprobó la Ley N° 27779. A través de ésta ley orgánica se modificaría la organización y funciones de los ministerios, aprobándose la disolución del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (ex MITINCI) con la finalidad de crear el Ministerio de la Producción y a la vez el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (actual

⁵⁰ Derogada por la actual Ley N° 29408, Ley General de Turismo.

MINCETUR)⁵¹. Con esta importante ley, vinieron otras. En el mismo año se promulgó la Ley N° 27790, Ley de organización y funciones del MINCETUR, cuyo contenido regula de manera general las principales facultades que –*entre otras*– posee este organismo en materia de turismo.

La norma, hace especial énfasis en promover el uso racional y sostenible del patrimonio cultural y natural de la nación con fines turísticos. Así mismo, establece que el MINCETUR está obligado a proponer y establecer acciones de coordinación con los órganos competentes dedicados a la protección y conservación del medio ambiente, el patrimonio cultural y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y vinculados con el desarrollo de las actividades turísticas y artesanales.

En el 2009, se promulga la Ley N° 29408, que es la Ley General de Turismo, derogándose la Ley para el Desarrollo de la Actividad Turística, así como otras normas complementarias. La nueva ley, declara esta actividad como de interés nacional y su tratamiento como política prioritaria del Estado para el desarrollo del país, detallándose además los principios que rigen el dinamismo del proceso turístico.

Además de ello, tenemos una serie de reglamentos que van a permitir, a través de mandatos pre establecidos, regular la actividad turística, explicándose de manera detallada la forma en que debe cumplirse una determinada acción. Para el caso concreto, se dictó el Reglamento de la Ley General de Turismo a través del Decreto Supremo N° 003-2010-MINCETUR, dispositivo legal que es de aplicación a nivel nacional, a todos los niveles de gobierno, así como a las entidades e instituciones

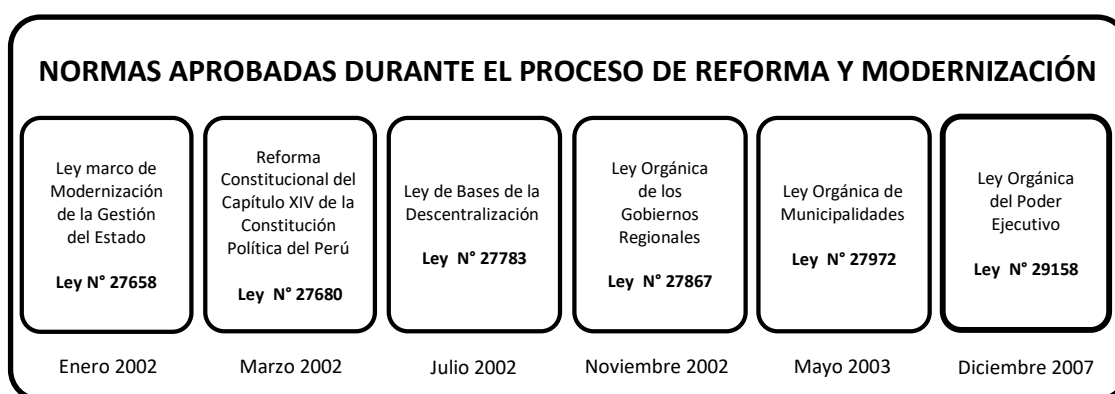
⁵¹ Ley N° 27779: Ley Orgánica que modifica la Organización y Funciones de los Ministerios.

Art. 34°: Denominación y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo define, dirige, ejecuta, coordina y supervisa la política de comercio exterior y la de turismo. Tiene la responsabilidad en materia de la promoción de las exportaciones y de las negociaciones comerciales internacionales, en coordinación con los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas y los demás sectores del Gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias. Asimismo, está encargado de la regulación del comercio Exterior. El titular del sector dirige las negociaciones comerciales internacionales del Estado y está facultado para suscribir convenios en el marco de su competencia. En materia de turismo promueve, orienta y regula la actividad turística, con el fin de impulsar su desarrollo sostenible, incluyendo la promoción, orientación y regulación de la artesanía.

públicas y privadas vinculadas a la actividad turística y a las empresas prestadoras de servicios turísticos (EPST). Por tanto, dentro de esta actividad, se desenvuelven diversas firmas y negocios que bien podría decirse encajan dentro de la tipificación de giros económicos que coadyuvan al desarrollo y fortalecimiento del movimiento turístico, llegando incluso a ser considerados como categóricos de esta actividad. Dentro de esta relación de EPST podemos citar por ejemplo a las agencias de viajes, hotelería, restaurantes, guías de turismo, etc., cada una de las cuales con sus respectivos reglamentos.

3.1. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – Ley N° 29158

Los orígenes de esta norma se encuentran en las disposiciones establecidas en la Constitución, en su reforma del año 2002⁵², que relanzaron el proceso de Descentralización del Estado. De conformidad con la Constitución, el Estado Peruano está organizado en tres niveles de Gobierno: Nacional, Regional y Local⁵³. Asimismo, su estructura y funcionamiento debe regularse mediante ley orgánica⁵⁴.



El desarrollo de las normas constitucionales sobre Descentralización se inició con la Ley de Bases de la Descentralización – Ley N° 27783, una ley orgánica que ha

⁵² Por Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional, en su artículo único se modificó el Capítulo XIV del Título IV de la Constitución Política del Perú.

⁵³ Artículo 189° de la Constitución: “El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local...”

⁵⁴ Constitución Política del Perú: Artículo 106°: “Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución...”

regulado la estructura y organización básica del Estado y el proceso que debía seguir la Descentralización. Dicha norma estableció el concepto de competencias exclusivas y compartidas de cada nivel de gobierno. Asimismo, estableció que las funciones y atribuciones se distribuyen y precisan a través de las Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo, de Gobiernos Regionales y de Municipalidades (Artículos 15º y 27º). La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – LOPE, siempre estuvo rezagada y ha sido la última norma en aprobarse a pesar de que su aprobación estuvo prevista para la etapa preparatoria del Proceso de Descentralización.

Esta ley señala que las entidades del Poder Ejecutivo *–entre ellas el MINCETUR–* están al servicio de las personas y de la sociedad; actúan en función de sus necesidades, así como del interés general de la nación. Además, basados en el Principio de Organización e Integración, las entidades del Poder Ejecutivo se organizan en un régimen jerarquizado y desconcentrado cuando corresponda, sobre la base de funciones y competencias afines, evitando la duplicidad y superposición de funciones; coordinando y cooperando de manera continua y permanente con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales en el marco de la Ley y la Constitución Política del Perú. La relación con otros Poderes del Estado y Organismos autónomos, se realiza con arreglo a la Constitución Política del Perú y la ley; ejerciendo con imparcialidad y neutralidad los poderes que les han sido conferidos.

En el ámbito competencial la norma establece que el Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno, llámese regionales o locales; ejerciendo sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas.

Sobre las competencias del Poder Ejecutivo, el artículo 4º de la ley refiere que son competencias exclusivas, entre otras, el diseñar y supervisar políticas nacionales y

sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno. En este sentido, las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas, aplicadas en este caso al sector turismo, en este sentido, las políticas nacionales conforman la política general de gobierno.

De otro lado, la Política sectorial es el subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social específica pública o privada. Ambas – *políticas nacionales y sectoriales*– consideran los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República. Para su formulación el Poder Ejecutivo establece mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades, según requiera o corresponda a la naturaleza de cada política.

El cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Estado es de responsabilidad de las autoridades del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

La ley refiere asimismo en el artículo 5° que el ejercicio de las competencias compartidas del Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales y los gobiernos locales está regido por la Constitución Política del Perú, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades, así como por las Leyes de Organización y Funciones de los

Ministerios⁵⁵ y las entidades que componen el Poder Ejecutivo, según corresponda.

La transferencia de competencias, recursos y funciones de las entidades del Poder Ejecutivo a los gobiernos regionales y locales se realiza de acuerdo con lo dispuesto por las normas de descentralización, precisando la responsabilidad de cada nivel de gobierno en cada materia, las formas de coordinación correspondientes, así como, el redimensionamiento de funciones y responsabilidades de aquellas entidades.

En el artículo 16° se describe las atribuciones del Consejo de Ministros señalando que además de lo dispuesto por la Constitución Política del Perú, el Consejo de Ministros tiene las siguientes atribuciones: 1) Coordinar y evaluar la política general del Gobierno, así como las políticas nacionales y sectoriales y multisectoriales; 2) adoptar decisiones sobre asuntos de interés público; 3) promover el desarrollo y bienestar de la población; y, 4) las que le otorgue la ley. Más adelante el artículo 19° señala como competencias o funciones del Presidente del Consejo de Ministros: “[...] 5) *Dirigir el proceso de descentralización del Poder Ejecutivo y supervisar sus avances en coordinación con los gobiernos regionales y locales, informando anualmente al Congreso de la República acerca de su desarrollo*”.

La LOPE, señala la definición y constitución de los ministerios, prescribiendo en su artículo 22° que estos son organismos del Poder Ejecutivo que comprenden uno o varios sectores, considerando su homogeneidad y finalidad; diseña, establece, ejecuta y supervisa políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas. Los Ministerios están confiados a los Ministros de Estado,

⁵⁵ El Artículo 1° de la Ley de Organización y Funciones del MINCETUR – Ley N° 27790, establece: “*La presente Ley determina y regula el ámbito, estructura orgánica básica, competencia y funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo - MINCETUR, creado por Ley N° 27779, Organismo Rector del Sector Comercio Exterior y Turismo, que forma parte del Poder Ejecutivo y que constituye un pliego presupuestal con autonomía administrativa y económica de acuerdo a la Ley*”.

quienes son responsables de la dirección y gestión de los asuntos públicos de su competencia; el ámbito de competencia y estructura básica de cada uno de los Ministerios se establece en su Ley de Organización y Funciones. La ley refiere que los Reglamentos de Organización y Funciones de los Ministerios son aprobados por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Por último, Los Ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante ley a propuesta del Poder Ejecutivo. El redimensionamiento y reorganización de los Ministerios se podrá hacer mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Las Funciones de los Ministerios están descritas en el artículo 23°, describiendo como funciones generales: *a)* Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno;... *e)* Realizar seguimiento respecto del desempeño y logros alcanzados a nivel nacional, regional y local, y tomar las medidas correspondientes.

El artículo en comento señala las competencias, siendo estas exclusivas y compartidas. Dentro de las competencias exclusivas tenemos: *a)* Ejecutar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales; *b)* Otorgar y reconocer derechos a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones, de acuerdo a las normas de la materia; *c)* Planificar, financiar y garantizar la provisión y prestación de servicios públicos, de acuerdo a las normas de la materia. Para el ejercicio de las competencias compartidas, en las funciones que son materia de descentralización, corresponde a los Ministerios: *a)* Coordinar con los Gobiernos Regionales y Locales la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, y evaluar su cumplimiento; *b)* Dictar normas y lineamientos técnicos para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones; *c)* Prestar apoyo técnico a los Gobiernos

Regionales y Locales para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas.

La LOPE, señala sobre los Ministros de Estado que éstos, con arreglo a la Constitución Política del Perú, son responsables políticos de la conducción de un sector o sectores del Poder Ejecutivo. Los Ministros de Estado orientan, formulan, dirigen, coordinan, determinan, ejecutan, supervisan y evalúan las políticas nacionales y sectoriales a su cargo; asimismo, asumen la responsabilidad inherente a dicha gestión en el marco de la política general del gobierno. Entre las funciones relacionadas con nuestro campo de estudios tenemos: *a)* Dirigir el proceso de planeamiento estratégico sectorial, en el marco del Sistema;... *c)* Establecer las mediciones de gestión de las entidades de su Sector y evaluar su cumplimiento;... *f)* Mantener relaciones con los gobiernos regionales y los gobiernos locales en el ámbito de las competencias atribuidas a su sector;... *i)* Efectuar la transferencia de competencias, funciones y recursos sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales y dando cuenta de su ejecución.

El artículo 26° refiere que los Ministerios pueden tener más de un Viceministerio conforme a su Ley de Organización y Funciones⁵⁶.

Sobre los organismos públicos refiere que son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público, teniendo competencias de alcance nacional⁵⁷. Estos, están adscritos a un Ministerio,

⁵⁶ Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – Ley N° 27790.

Artículo 6°: 1. El Ministerio cuenta con la siguiente estructura orgánica básica:

Alta Dirección:

- a. Despacho Ministerial.
- b. Despacho Viceministerial de Comercio Exterior.
- c. Despacho Viceministerial de Turismo.
- d. Secretaría General.

⁵⁷ Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – Ley N° 27790.

Artículo 6°: 1. El Ministerio cuenta con la siguiente estructura orgánica básica:

[...] Organismos Públicos Descentralizados:

- a. Centro de Formación en Turismo – CENFOTUR.
- b. Autoridad Autónoma de Playa Hermosa – Tumbes.
- c. Comisión para la Promoción de las Exportaciones – PROMPEX.
- d. Comisión Nacional de Zonas Francas – CONAFRAN.
- e. Comité de Administración de la Zona Franca y Zona Comercial de Tacna - ZOFRATACNA

pudiendo ser de dos tipos: 1) Organismos Públicos Ejecutores; y, 2) Organismos Públicos Especializados. En ambos casos su creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.

Por último, la LOPE refiere en su artículo 35° que las Comisiones del Poder Ejecutivo son órganos que se crean para cumplir con las funciones de seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes, que deben servir de base para las decisiones de otras entidades. Sus conclusiones carecen de efectos jurídicos frente a terceros. No tienen personería jurídica ni administración propia y están integradas a una entidad pública⁵⁸. Señala la ley que las comisiones pueden ser sectoriales y multisectoriales o consultivas. En el caso de las Comisiones Sectoriales, refiere que son de naturaleza temporal, creadas con fines específicos para cumplir funciones de fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos, creándose formalmente por resolución ministerial del titular a cuyo ámbito de competencia corresponden. Las Comisiones Multisectoriales son de naturaleza temporal o permanente. En el primer caso son creadas con fines específicos para cumplir funciones de fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente mediante resolución suprema refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados. Las Comisiones Multisectoriales de naturaleza permanente, son creadas con fines específicos para cumplir funciones de seguimiento, fiscalización, o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados. Cuentan con Reglamento Interno aprobado por Resolución Ministerial del Sector al cual están adscritas.

⁵⁸ Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – Ley N° 27790.

Artículo 6°: 1. El Ministerio cuenta con la siguiente estructura orgánica básica:

Proyectos y Comisiones:

... Comisión de Promoción del Perú - PROMPERÚ

Los Programas y Proyectos Especiales son creados, en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, en un Ministerio o en un Organismo Público, mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros⁵⁹. Los Proyectos Especiales son un conjunto articulado y coherente de actividades orientadas a alcanzar uno o varios objetivos en un período limitado de tiempo, siguiendo una metodología definida. Sólo se crean para atender actividades de carácter temporal. Una vez cumplidos los objetivos, sus actividades, en caso de ser necesario, se integran en órganos de línea de una entidad nacional o, por transferencia, a una entidad regional o local, según corresponda. En el marco de los procesos de modernización y de descentralización del Estado, la Presidencia del Consejo de Ministros evalúa a los Programas y Proyectos Especiales a fin de determinar la necesidad de su continuidad. El procedimiento de evaluación se establece por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

3.2. Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – Ley N° 27790⁶⁰

El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú – MINCETUR, creada por Ley N° 27779 del mes de julio del 2002, es el ministerio encargado de los temas de comercio exterior del Estado Peruano y la promoción del Turismo en el Perú. La actual ministra de Comercio Exterior y Turismo es Magali Silva Velarde-Álvarez.

Conforme lo establecido por la LOPE en su Título III, capítulo III, artículo 22, los Ministerios son organismos del Poder Ejecutivo que comprenden uno o varios sectores, considerando su homogeneidad y finalidad. Refiere la norma en

⁵⁹ Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – Ley N° 27790.

Artículo 6°: 1. El Ministerio cuenta con la siguiente estructura orgánica básica:

Proyectos y Comisiones:

Proyecto Especial Plan COPESCO

⁶⁰ Que, de acuerdo a la Ley N° 29890, que modifica los artículos 3° y 5° de la Ley de Organización y Funciones del MINCETUR, otorga competencia sobre las Oficinas Comerciales del Perú en el Exterior (OCEX); y el artículo 3° de la Ley N° 29357, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, el MINCETUR es competente para dictar y administrar las políticas de las OCEX y para designar a los consejeros y agregados económicos comerciales.

comento que los ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan las políticas nacionales y sectoriales, siendo responsables de la dirección y gestión de los asuntos públicos de su competencia. Además, el ámbito de competencia y estructura básica de cada uno de los Ministerios se establece en su ley de organización y funciones; siendo que para el caso del MINCETUR se ha dictado la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – Ley N° 27790, la misma que determina y regula el ámbito, estructura orgánica básica, competencia y funciones de este ministerio, considerado asimismo como Organismo Rector del Sector Comercio Exterior y Turismo y que forma parte del Poder Ejecutivo constituyendo un pliego presupuestal con autonomía administrativa y económica.

Sobre las competencias del MINCETUR la ley le da cobertura para definir, dirigir, ejecutar, coordinar y supervisar la política de comercio exterior y de turismo. En materia del turismo promueve, orienta y regula la actividad turística, con el fin de impulsar su desarrollo sostenible, incluyendo la promoción, orientación y regulación de la artesanía.

En cuanto a su estructura el sector Comercio Exterior y Turismo comprende al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, a los Organismos Públicos Descentralizados, Proyectos y Comisiones bajo su jurisdicción. Su competencia se extiende a las personas naturales y jurídicas que realizan actividades vinculadas a los sectores de Comercio Exterior y Turismo.

Tal como vemos, el MINCETUR comprende dos sub sectores: Comercio Exterior y Turismo. Dentro de los objetivos definidos en la ley en materia de Turismo están:

- a) Promover el desarrollo de la actividad turística como un medio para contribuir al crecimiento económico y al desarrollo social del país, propiciando las condiciones más favorables para el desarrollo de la iniciativa privada y la generación de empleo;
- b) Contribuir al proceso de fortalecimiento de la identidad,

el respeto a la diversidad cultural, y al proceso de integración nacional y regional, fomentando la conciencia turística; c) Promover el uso racional y sostenible con fines turísticos del Patrimonio Cultural y Natural de la Nación, procurando la conservación de las formas de vida, costumbres e identidad cultural de las comunidades involucradas en el desarrollo de la actividad turística y la mejora de su calidad de vida; d) Contribuir al proceso de descentralización nacional, promoviendo la actividad turística a través de los gobiernos regionales y locales, la comunidad organizada y el sector privado; e) Promover el desarrollo de la actividad artesanal, a través del incremento de la productividad y competitividad de sus agentes, fortaleciendo su identidad y su acceso al mercado nacional y de exportación; f) Preservar a través de la producción artesanal los valores culturales, históricos y la identidad nacional.

Son funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo:

1. Formular, dirigir, coordinar, ejecutar y supervisar la política de [...] turismo, en concordancia con la política general del Estado y en coordinación con los sectores e instituciones vinculados a su ámbito. En el caso de turismo se deberá tomar en cuenta su carácter multisectorial e independiente, así como los componentes sociales y culturales de las actividades de su competencia;
2. Dirigir, coordinar, elaborar y ejecutar los planes y programas nacionales sectoriales de [...] integración, promoción de exportaciones, turismo y artesanía;
3. Establecer el marco normativo para el desarrollo de las actividades [...] turística y artesanal a nivel nacional, supervisando el cumplimiento de la normatividad emitida, estableciendo las sanciones e imponiéndolas, de ser el caso, en el ámbito de su competencia;
4. Representar al país en los foros y organismos internacionales de [...] turismo, [...]

5. Establecer mecanismos o sistemas de coordinación intersectorial con las entidades involucradas en las actividades de su competencia; y orientar el funcionamiento de los Organismos Públicos Descentralizados correspondientes al Sector y Comisiones Sectoriales;
6. Orientar y promover el desarrollo de las exportaciones, del turismo y la artesanía en términos de eficiencia y competitividad, en coordinación con las oficinas comerciales del Perú en el exterior cuando corresponda;
7. Emitir opinión técnica vinculante e intervenir en la formulación de políticas, acciones y propuestas normativas que tengan incidencia determinante respecto a materias o actividades del ámbito de su competencia;
8. Proponer y establecer acciones de coordinación con los órganos competentes tendientes a la protección y conservación del medio ambiente, patrimonio cultural y recursos naturales vinculados con el desarrollo de las actividades turística y artesanal, supervisando su cumplimiento en coordinación con dichos órganos;
9. Proponer la declaración de Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario, y de Reservas Turísticas;
10. Promover el incremento del Turismo interno y receptivo y orientar la estrategia de promoción de las inversiones en actividades turísticas y afines;
11. Promover e incentivar la capacitación técnica y profesional en el ámbito del turismo;
12. Promover la capacitación, acceso a sistemas de información, asistencia técnica y asesoría del sector artesanal;
13. Promover la constitución de Centros de Innovación Tecnológica - CITE artesanales y de actividades conexas;
14. Gestionar y canalizar la cooperación técnica internacional destinada al desarrollo del comercio exterior, turismo y artesanía;
15. Promover la imagen del Perú con el fin de incrementar el desarrollo del comercio exterior y el turismo incluyendo al artesanía;

ESTRUCTURA ORÁNICA BÁSICA DEL MINCETUR	
Alta Dirección	<ul style="list-style-type: none"> - Despacho Ministerial⁶¹. - Despacho Viceministerial de Comercio Exterior. - Despacho Viceministerial de Turismo⁶². - Secretaría General⁶³.
Órgano de Control	<ul style="list-style-type: none"> - Oficina General de Auditoría Interna.
Organismos Públicos Descentralizados ⁶⁴	<ul style="list-style-type: none"> - Centro de Formación en Turismo – CENFOTUR. - Autoridad Autónoma de Playa Hermosa – Tumbes. - Comisión para la Promoción de las Exportaciones – PROMPEX. - Comisión Nacional de Zonas Francas – CONAFRAN. - Comité de Administración de la Zona Franca y Zona Comercial de Tacna – ZOFRATACNA.
Proyectos y Comisiones	<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto Especial Plan COPESCO. - Comisión de Promoción del Perú – PROMPERÚ.

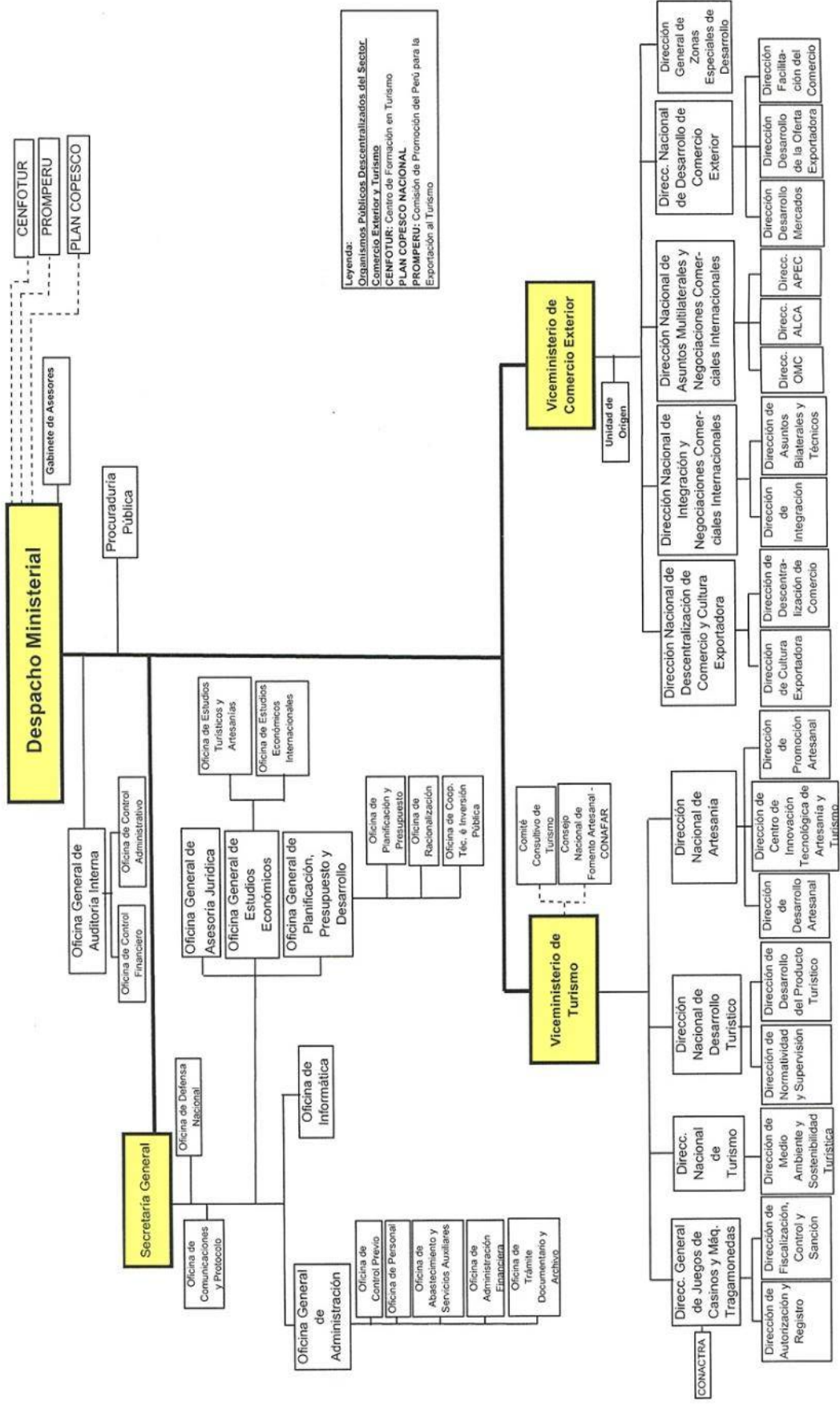
⁶¹ Según el Artículo 8º de la Ley Nº 27790: El Ministro es la más alta autoridad política y administrativa del Sector; formula las políticas nacionales en su sector, ejecuta y supervisa su aplicación en armonía con la política general del gobierno. Ejerce la Alta Dirección de los órganos del Ministerio y dirige y supervisa las actividades de los Organismos Públicos Descentralizados y sus Comisiones Sectoriales, Multisectoriales y Proyectos. Le corresponde nombrar a los titulares de los Organismos Públicos Descentralizados adscritos al Sector y designar a los representantes del Ministerio en toda entidad pública o privada que lo requiera. Ejecuta sus funciones de acuerdo a la política del Presidente de la República, en coordinación con el Presidente del Consejo de Ministros. El Ministro es titular del pliego presupuestal del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. El Ministro puede delegar las facultades y atribuciones que establece la presente Ley que no sean privativas de su cargo.

⁶² De acuerdo al Artículo 9º de la Ley Nº 27790: Los Viceministros son la autoridad inmediata al Ministro. Son nombrados por Resolución Suprema. Representan al Ministro en los actos y gestiones que le sean encomendados. Son los responsables de orientar, ejecutar y supervisar, por encargo y en coordinación con el Ministro en su ámbito de competencia, las políticas y normas de comercio exterior, así como las que tienen como objetivo promover el desarrollo de la actividad turística, y el desarrollo del sector artesanal.

⁶³ El Artículo 10º de la Ley prescribe: La Secretaría General es el órgano encargado de asistir al Ministro en los aspectos administrativos, de comunicación social, relaciones públicas y documentarias.

⁶⁴ La composición y funciones de los Organismos Públicos Descentralizados y Proyectos se regulan por su Ley de creación y disposiciones reglamentarias, complementarias y conexas.

Organigrama del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo - MINCETUR



3.3. Ley General de Turismo – Ley N° 29408

La presente norma aprueba la Ley General del Turismo, en ella se declara de interés nacional esta actividad prescribiendo su tratamiento como política prioritaria del Estado para el desarrollo del país. Refiere que los ministerios, gobiernos regionales, locales y las entidades públicas vinculadas a las necesidades de infraestructura y servicios para el desarrollo sostenible de la actividad turística deben considerar en sus planes, presupuestos, programas, proyectos y acciones, los requerimientos del sector turismo formulados por el ente rector.

El objeto de la ley es promover, incentivar y regular el desarrollo sostenible de la actividad turística, siendo su aplicación obligatoria en los tres niveles de gobierno: Nacional, Regional y Local.

Asimismo, la presente Ley establece principios rectores de la actividad turística, encarga el planeamiento de la actividad turística al Ministerio de Comercio exterior y Turismo (MINCETUR), define la calidad de prestador de servicios turísticos, regulando además sus obligaciones y derechos.

Establece como principios básicos de la actividad turística: *a)* el desarrollo sostenible, procurando la recuperación, conservación e integración del patrimonio cultural, natural y social; *b)* Inclusión, debiendo promover la incorporación económica, social, política y cultural de los grupos sociales excluidos y vulnerables; *c)* No discriminación, respetando la igualdad de género así como la diversidad cultural; *d)* fomento de la inversión privada, siendo el Estado promotor de la misma; *e)* Descentralización, involucrando la participación e integración de los gobiernos regionales, municipales y poblaciones locales; *f)* Calidad, el mismo que apunta hacia los destinos turísticos para la satisfacción del turista; *g)* Competitividad, promoviendo condiciones favorables para la iniciativa privada, incluyendo la inversión nacional y extranjera; *h)* Comercio justo en el turismo, al

promover la distribución equitativa de los beneficios económicos en favor de la población del destino turístico; i) Cultura turística, fomentando el conocimiento, fortalecimiento y desarrollo sostenible; j) Identidad; y k) Conservación.

Como organismo rector se designa al MINCETUR a quien corresponde aprobar y actualizar el PENTUR así como coordinar y orientar a los gobiernos regionales y locales en materia de turismo, fomentando a la vez el desarrollo del turismo social así como la implantación de estrategias para la facilitación turística, inversión y promoción del turismo interno y receptivo.

Así mismo, con el objetivo de fortalecer a los gobiernos regionales y locales en el marco de la transferencia de funciones a su favor, esta ley establece que el MICENTUR debe orientarlos en materia de turismo, fomentando el turismo social y las estrategias para la facilitación turística y la inversión y promoción del turismo interno y receptivo, entre otros aspectos.

Se plantea la promoción y facilitación del desarrollo sostenible de la actividad turística. En ese sentido, se busca desarrollar un turismo que recupere y conserve el patrimonio cultural y natural, pero que también contribuya a mejorar la calidad de vida de la población local y fortalezca su desarrollo social, económico y medioambiental.

Se establece que el MINCETUR es el ente encargado de aprobar y actualizar al PENTUR. Se determina los criterios y el procedimiento para establecer las zonas de desarrollo turístico prioritario⁶⁵, así como las de alcance regional, con la finalidad de promover el desarrollo de acciones coordinadas y articuladas entre el

⁶⁵ Son aquellas zonas delimitadas que cuentan con recursos turísticos variados y atractivos turísticos, siendo necesaria su gestión sostenible a través de acciones de promoción e inversión coordinadas entre el sector público y privado. Para la declaración de las zonas de desarrollo turístico prioritario, se debe contar con un plan de desarrollo turístico que cumpla los siguientes requisitos: a) estudio de propuesta para el desarrollo de la oferta turística; b) estudio y propuesta para el desarrollo de la demanda turística; c) gestión de mecanismos de financiamiento para el desarrollo de los recursos turísticos de la zona propuesta, en el corto, mediano y largo plazo.

sector público y privado, así como el desarrollo de programas y proyectos que promuevan la iniciativa privada.

Se regula el marco básico de los distintos prestadores de servicios turísticos⁶⁶. Se dispone que sea el MINCETUR quien reglamentará los requisitos, obligaciones y responsabilidades específicas que deben de cumplir los mismos. Se establece también ciertas herramientas o estrategias de gestión para hacer más competitiva la actividad turística. Entre ellas se encuentran el inventario nacional de recursos turísticos, el directorio de prestadores de servicios turísticos calificados y la diversificación de la oferta turística.

Se promueve claramente la inversión privada en turismo, pero condicionándola a que contribuya a mejorar la calidad de vida de la población local y a preservar los recursos turísticos para asegurar su sostenibilidad. Se busca fomentar la conciencia y cultura turísticas a través de campañas y de la inclusión de temas turísticos en el sistema educativo peruano.

Se incluye el concepto de recursos humanos en la actividad turística. Se promueve el desarrollo y perfeccionamiento de las capacidades de los recursos humanos en todos los niveles para mejorar la calidad de los servicios turísticos. Se incorpora también el principio de comercio justo en el turismo, el cual establece que el turismo debe promover una distribución equitativa de los beneficios económicos obtenidos y, principalmente, el bienestar de la población del destino turístico donde estos beneficios se generen.

⁶⁶ El artículo 27º de la norma en comentario, establece que los prestadores de servicios turísticos, son las personas naturales o jurídicas que participan en la actividad turística, con el objeto de proporcionar servicios turísticos directos de utilidad básica e indispensable. Entre las principales actividades se encuentran las siguientes: servicios de hospedaje; servicios de agencias de viajes y turismo; servicios de guías turísticas, entre otros.

Se crea la red de protección a la turista⁶⁷, encargada de proponer y coordinar medidas para la protección y defensa del turista y sus bienes. Se establece la necesidad de promulgar normas que repriman la promoción y difusión del turismo basado en la explotación sexual de niños y adolescentes en lugares turísticos⁶⁸. En ese sentido, regula la competencia administrativa del MINCETUR para expedir y proponer normas con el fin de prevenir dicho tipo de actividades. Asimismo, se establece que el Ministerio de la Mujer y desarrollo social, así como los gobiernos regionales y locales, se encuentran obligados a adoptar medidas para erradicar dichas prácticas. Se propone la modificatoria del Código Penal con la finalidad de precisar el tipo penal “turismo sexual” como “explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en el ámbito del turismo”⁶⁹.

Se establece que, entre las diversas funciones otorgadas al MINCETUR, dicha entidad deberá emitir opinión técnica vinculante en materia turística respecto de los planes de uso turístico y reglamentos de uso turístico y recreativo de las áreas naturales protegidas (ANP), previa a su aprobación por parte del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP). En ese sentido, la ley

⁶⁷ Según el artículo 35º de la ley, la Red de Protección al Turista está integrada por: un representante del MINCETUR, quien la preside; un representante del Ministerio del Interior; un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores; un representante del Ministerio de Transportes y Comunicaciones; un representante de la Dirección de la Policía Especializada en Turismo de la Policía Nacional del Perú; un representante de PROMPERÚ; un representante de INDECOPI; un representante del Ministerio Público; un representante de la Defensoría del Pueblo; tres representantes del sector privado. La red de protección al turista puede convocar a otras entidades involucradas cuando lo considere conveniente.

⁶⁸ El artículo 44º señala que el MINCETUR tiene competencia para coordinar, formular, y proponer la expedición de normas que se requiera para prevenir y combatir la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en el ámbito del turismo. Asimismo, el MINCETUR elabora y ejecuta en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y los sectores involucrados, los programas y proyectos de alcance nacional vinculados a esta problemática.

Los gobiernos regionales y locales tienen la obligación de adoptar medidas de prevención de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en el ámbito del turismo, en sus respectivas circunscripciones territoriales.

⁶⁹ La Segunda Disposición Final de la Ley N° 29408 – Ley General de Turismo, publicada el 18/09/2009, Modifica el **Artículo 181°-A.- TURISMO SEXUAL INFANTIL:** El que promueve, publicita, favorece o facilita el turismo sexual, a través de cualquier medio escrito, folleto, impreso, visual, audible, electrónico, magnético o a través de Internet, con el objeto de ofrecer relaciones sexuales de carácter comercial de personas de catorce y menos de dieciocho años de edad será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de seis años. Si la víctima es menor de catorce años, el agente, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de seis ni mayor de ocho años.

El agente también será sancionado con inhabilitación conforme al artículo 36º incisos 1, 2, 4 y 5. Será no menor de ocho ni mayor de diez años de pena privativa de la libertad cuando ha sido cometido por autoridad pública, sus ascendientes, maestro o persona que ha tenido a su cuidado por cualquier título a la víctima.

dispone la modificación del artículo 30 de la ley 26834, ley de áreas naturales protegidas. Lo mismo se establece respecto de los planes de manejo forestal de las concesiones para ecoturismo y de los planes de manejo complementarios para realizar actividad turística como una actividad secundaria en las concesiones forestales.

Con la finalidad de complementar las herramientas o estrategias de gestión para hacer más competitiva la actividad turística, la ley hace mención al Sistema de Información Turística el cual recopila, procesa y difunde oportunamente la información estadística y turística de base, en el marco del Sistema Estadístico Nacional. Asimismo, menciona la cuenta satélite de turismo como un instrumento de medición económica del turismo que coadyuva a la toma de decisiones del sector.

Con relación a la utilización de los recursos turísticos, la ley prevé dicha actividad de acuerdo a donde se encuentren ubicados, por ejemplo, en áreas naturales protegidas, o según su clasificación como patrimonio cultural de la nación. Se establece cuáles son las características a tomar en cuenta para considerar una zona de desarrollo turístico prioritario, así como los requisitos con los que debe contar.

Un aspecto novedoso de la ley es el referido a las tarifas por concepto de visitas con fines turísticos a las áreas naturales protegidas y a los bienes integrantes del patrimonio cultural de la nación. Una vez que estas sean establecidas por el órgano competente, deberán ser publicadas en el diario oficial El Peruano en el mes de enero más próximo y entrarán en vigencia a los doce meses de su publicación.

Se creó la red de oficinas de información Turística en el ámbito nacional, asistida técnicamente por PROMPERU, con la finalidad de atender al turismo nacional y extranjero.

Por último, establece cuáles son las actividades especializadas de guiado. Dispone que de no contar con guías oficiales o con licenciados en turismo en determinado ámbito circunscrito, estas actividades podrán ser ejercidas por el orientador turístico en su ámbito de competencia. En los demás casos, éste podrá prestar servicios de manera conjunta.

CAPÍTULO IV

MARCO COMPETENCIAL DEL TURISMO EN EL PERÚ

4.1. Nociones preliminares.

El artículo 43º de la Constitución Política del Estado refiere que *“La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de separación de poderes”*, ello nos indica que se trata del mando político centrado en un ordenamiento estatal, el cual representa una forma de vida social que posee un carácter imperativo-atributivo. En este caso las autoridades públicas (gobernantes) ordenan y disponen en nombre de la Constitución y la ley.

El Estado impone la presencia de una sociedad política, independiente y organizada, que posee la titularidad soberana, abstracta y permanente del ejercicio del poder, y cuyo fin consiste en el cumplimiento y racionalización de la vida comunitaria; en función de lo cual establece un orden jurídico coactivo. El Estado ejerce el derecho de autonomía e independencia el cual se manifiesta a través de la potestad de libre organización política (Constitución, forma de gobierno, etc.); potestad de legislación; potestad de aplicación de la legislación sobre todo el territorio nacional, sobre las personas que lo habitan y sobre las situaciones que se encuentren dentro de su dominio; la potestad de administrar o supervigilar la prestación de los servicios públicos; y, la potestad de jurisdicción⁷⁰.

Por su parte el gobierno desde un punto de vista semántico, se entiende como la organización mediante la cual se fomenta la voluntad del Estado. Por ende, es

⁷⁰ Fabián Novak Talavera y Luis García Corrochano, citado por Víctor García Toma en “La Constitución Comentada - Análisis artículo por artículo”. Tomo I. Pág.929.

sinónimo de autoridad política. En esencia significa la existencia de un conjunto de personas quienes se encargan de la dirección y administración de un Estado. El gobierno para ser tal debe disponer de órganos que ejerzan las funciones de administración, legislación, dirimencia de conflictos y de control que aseguren la eficiencia y la eficacia de las actividades que buscan plasmar bienestar, seguridad, justicia, etc.

El artículo en comento refiere que el gobierno es *unitario* en el sentido que no constituye estados federados; *representativo* porque sus autoridades son elegidas en elecciones y voto universales; y, es *descentralizado* en el sentido que pretende ser un gobierno cuyo poder se distribuya a nivel de gobiernos regional y local.

Así mismo, el artículo 188º del texto constitucional señala que la descentralización es una forma de organización democrática que constituye una política permanente del Estado, ello implica que la forma de organización territorial del poder estatal presente en la vigente Carta Política, reformada en el 2002 con la Ley N° 27680, reconoce los elementos constitutivos de toda autonomía política: la elección directa de sus autoridades, importantes y propias materias de su competencia, potestad normativa y formas de democracia directa, así como la autonomía financiera de los gobiernos regionales y locales.

Para la citada ley de reforma constitucional, el proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. En este sentido la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente del Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país; su viabilidad requiere un cambio cultural en la sociedad, debido a las nuevas opciones de coexistencia que traen los gobiernos regional y local, conllevando ello a definir los niveles de competencias

estatales que es materia de nuestra evaluación desde el énfasis de delimitar las competencias funcionales de las regiones en materia turística.

En este sentido podemos señalar que la institucionalización del estado y el poder se cumple a través de sus ejes fundamentales, siendo el Ejecutivo, Legislativo y Judicial los clásicos poderes del Estado, ubicando al sector turístico en el ámbito del primero, el cual se organiza a través de ministerios, siendo el MINCETUR el ente superior que le compete las funciones de dirigir el turismo a nivel nacional⁷¹ La administración nacional del turismo se encuentra centrada en el MINCETUR, esta cumple actualmente diversas funciones de orden nacional provenientes de un Estado centralizado, empero, teniendo en cuenta que actualmente hay un proceso de descentralización que asimila la existencia de regiones, en consecuencia la coexistencia de los gobiernos nacional, regional y local, implica delimitar sus competencias de acuerdo a con las leyes vigentes.

4.2. Marco jurídico competencial en materia turística.

Tal como hemos señalado en el punto anterior, el marco competencial de los diversos órganos del Estado presentan un marco constitucional siendo que en cualquier circunstancia se circunscribe a la preservación de la unidad e integridad del Estado⁷², así la norma superior prescribe que: *“El territorio de la República está*

⁷¹ Artículo 34º de la Ley Nº 27779.

⁷² El principio de unidad ha sido desarrollado por el tribunal Constitucional: *“De conformidad con el artículo 43º de la Constitución, el Estado peruano es unitario y descentralizado”*. Esta definición en primer término, excluye la posibilidad de que nuestro Estado sea concebido como un Estado unitario centralizado, es decir, aquel en el que las actividades fundamentales se encuentran concentradas en un órgano único. Pues, en el estado unitario centralizado el poder central “domina” a los poderes locales y particulares. *“La descentralización responde fundamentalmente a las siguientes características: a) Pluralidad de órganos de decisión y de centros particulares de intereses; b) una dirección de estas instituciones por autoridades propias, de carácter dependiente o semiindependiente; c) una sujeción de estas autoridades a un control cualificado (tutela) [...]”*. Por su parte el artículo 189º de la norma fundamental establece que *“El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado de la Nación [...]”; mientras que tal como suponen los artículos 191º y 194º de la Constitución los gobiernos regionales y locales, respectivamente gozan de autonomía política, económica y administrativa”*. *“Un análisis profundo de las referidas disposiciones permite sostener que el estado peruano no es ‘unitario descentralizado’, sino ‘unitario y descentralizado’. La diferencia entre uno y otro caso no es un simple juego de palabras. Encierra profundas diferencias en lo que a la distribución horizontal del poder respecta”*. *“Un*

integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la nación. El ámbito de nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito de nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados”⁷³.

Se desprende entonces que las competencias se encontrarán delimitadas en los tres ámbitos territoriales: Nacional que comprende al Estado como ente unitario del territorio nacional; Regional cuyas regiones están delimitadas por los territorios regionales, en proceso de adecuación política de acuerdo a la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales – Ley Nº 27867; y Local que igualmente incluye territorios locales de la administración Municipal, de reciente innovación por la Ley Orgánica de Municipales – Ley Nº 27972.

El marco constitucional, entonces, es el límite desde la cual las leyes de carácter nacional, regional o local deben alinearse sin ir más allá del contenido expreso; además, es necesario tener en cuenta que la descentralización es un proceso, y por lo tanto una aspiración inmediata de autonomía por las regiones, teniendo en cuenta lo que expresa el artículo 188º de la Constitución del Estado en el sentido que: “[...] *El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada*

estado unitario descentralizado es meramente un estado unitario y complejo, es decir, aquel en el que la descentralización solamente se presenta en un ámbito administrativo, más no en un ámbito político. En dichos estados, las entidades descentralizadas no gozan de verdadera autonomía, pues si bien tiene importantes potestades reglamentarias y ejecutivas, estas, finalmente, reducen su cometido a la ejecución de las leyes estatales”. “Sin embargo nuestra Constitución no solo ha conferido a los gobiernos descentralizados (regiones y municipios) autonomía administrativa, sino también económica, y, lo que es más importante, autonomía política. Esta última se traduce, de un lado, en la elección de los órganos por sufragio directo (artículo 191º del Constitución) y, de otro, en la capacidad de dictar normas con rango de ley (arts. 192º, inc. 6 y 200º inc. 4 de la Constitución). STC Exp. Nº 0020-2005-PI/TC y STC Exp. Nº 0021-2005 PI/TC acumulados. ff.jj. 34, 35, 36, 37 y 38, sobre demandad de inconstitucionalidad interpuesta por el Presidente de la República contra la Ordenanza Regional Nº 031-2002-GRC/CRC del Gobierno Regional del Cusco y las Ordenanzas Regionales Nº 015-2004-GR-GRH y Nº 027-2005-E-CR-GRH del Gobierno Regional de Huánuco, mediante la cual se declaran fundadas las demandas de inconstitucionalidad.

⁷³ Texto constitucional del artículo 189º según modificatoria efectuada por la ley Nº 27680, publicada el 7 de marzo del 2002.

asignación de competencias... del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales...” en este sentido, la transferencia de competencias responde a un proceso progresivo y racional, evitando los exabruptos que puedan dar lugar a ineficiencias o conflictos por demás inoportunos.

4.3. Competencias desde la Constitución.

El artículo 190º de la Constitución reformada señala sobre las regiones que: “[...] *La ley determina las competencias y facultades adicionales [...]*”⁷⁴; seguidamente el texto constitucional refiere que: *“Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia [...]*”; en el mismo sentido el artículo 194º establece: *“Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tiene autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia [...]*”; mientras que el artículo 195º además de describir sus competencias refiere que: *“Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo”*.

La Norma Suprema expresa en su artículo 192º que las regiones son competentes para:

1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.
2. Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil.
3. Administrar sus bienes y rentas.

⁷⁴ La Ley de Bases de la Descentralización – Ley Nº 27783 define el establecimiento de las competencias. “Artículo 15º: Distribución de competencias: Las competencias exclusivas y concurrente de cada nivel de gobierno son las establecidas en la presente ley de conformidad con la Constitución Política del Estado. Las funciones y atribuciones se distribuyen y precisan a través de las Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo, de Gobiernos Regionales y de las Municipalidades, respectivamente, distinguiendo las funciones de normatividad, regulación, planeamiento, administración, ejecución, supervisión y control, y promoción de las inversiones”.

4. Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.
5. Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.
6. *Dictar las normas inherentes a la gestión regional.*
7. *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.*
8. *Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.*
9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

Así mismo, el artículo 195º señala que las municipalidades son competentes para:

1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.
2. *Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil.*
3. Administrar sus bienes y rentas.
4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley.
5. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.
6. *Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.*
7. *Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local.*
8. *Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos*

naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, *turismo*, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.

9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

Ahora, el artículo 10º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales prescribe que éstos detenta competencias exclusivas y compartidas⁷⁵ lo que constituyen competencias y funciones de índole político-normativo, administrativo-regulador así como de planeamiento-integración, constituyendo de esta forma un ente de articulación entre el gobierno nacional y local, de donde se desprende que las regiones en el ámbito de su jurisdicción territorial tienen expedito –y *están facultados para hacerlo desde la Constitución y leyes concurrentes*– su derecho de ordenar el turismo, pues, aunque las leyes actuales que ordenan el turismo han sido elaboradas desde una perspectiva centralista y nacional, corresponderá a las regiones desde una concepción descentralizadora, prescribir las previsiones normativas sectoriales en el ámbito territorial de la Región excluyendo en forma

⁷⁵ Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales – Ley Nº 27867

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 Nº 27783, las siguientes:

- a. Planificar el desarrollo integral de su región [...]
- d. Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar actividades.
- h. Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes de desarrollo.
- n. Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad.

2. Son competencias compartidas:

- c. Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y niveles, correspondientes a los sectores de... turismo.
- d. Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental.
- e. Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas regionales.
- f. Difusión de la cultura y potenciación de todas las instituciones artísticas y culturales regionales.

gradual la normativa nacional del sector en cuanto contravenga el principio de subsidiaridad⁷⁶

Por su parte, la Ley Orgánica de Municipalidades refiere que ninguna persona o autoridad puede ejercer las funciones específicas que son de competencia municipal exclusiva, constituyendo su ejercicio usurpación de funciones. No obstante, las municipalidades pueden delegar, entre ellas o a otras entidades del Estado, las competencias y funciones específicas exclusivas establecidas en la ley, en los casos que se justifique la necesidad de brindar a los vecinos un servicio oportuno y eficiente, o por economía de escalas.

Las competencias de las regiones y gobiernos locales se encuentran descritas en la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades, siendo que en estas dos últimas normas se describen las funciones de las regiones y municipios en materia turística, por lo que nuestra evaluación subsiguiente comprende las competencias exclusivas y compartidas en estos niveles y desde luego las funciones en materia turística, desde una óptica y sustentación descentralizadora.

4.4. Competencias en materia turística a nivel regional.

Las competencias de los Gobiernos Regionales están contenidas en el artículo 35º de la Ley de Bases de la Descentralización – Ley Nº 27783, las mismas que son

⁷⁶ Así, la Ley de Bases de la Descentralización en su artículo 10.1 refiere que la normatividad que aprueben los distintos niveles de gobierno en el marco de sus atribuciones y competencias exclusivas, son de cumplimiento obligatorio en sus respectivas jurisdicciones. El inciso siguiente (10.2) señala que los Poderes Legislativo y Ejecutivo, no pueden afectar ni restringir las competencias constitucionales exclusivas de los gobiernos regionales y locales.

Por su parte el numeral 10 del artículo 8 de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales establece que la gestión de los gobiernos regionales se rige por los siguientes principios:

10. Subsidiariedad.– El gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer las distintas funciones que le competen al Estado. Por consiguiente, el Gobierno Nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los Gobiernos Regionales y éstos, a su vez, no deben involucrarse en realizar acciones que pueden ser ejecutadas eficientemente por los gobiernos locales, evitando la duplicidad de funciones.

similares a las contenidas en el artículo 10º de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales – Ley Nº 27867, contenidas en los literales “a” a la “o”; estas competencias serán concordadas con las señaladas en la Ley de Organización y Funciones del MINCETUR – Ley Nº 27790 y en menor incidencia con la Ley Orgánica de Municipalidades – Ley Nº 27972.

a. Competencias regionales exclusivas en materia de turismo.

De acuerdo al artículo 10º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales se tienen las siguientes competencias:

- a. Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.*

Es competencia de las regiones dentro el ámbito de su competencia territorial, la planificación del desarrollo integral de su región, debiendo tener en cuenta la preservación de la unidad del orden económico nacional, por lo que cada región al momento de planificar tendrá que coordinar y ceñirse a los planes de desarrollo nacional general y sectorial, teniendo en cuenta que son funciones del MINCETUR a nivel nacional “*dirigir, coordinar, elaborar y ejecutar los planes y programas nacionales sectoriales del desarrollo en materia de... turismo*”.

- b. Formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región.*

Si bien la ley establece que las competencias regionales en sus territorios son exclusivas, estas obedecen al engranaje socioeconómico del país, es decir que las regiones no constituyen unidades aisladas dentro del territorio nacional, sino que sus planes de desarrollo deben coordinarse con las comunidades

locales e incluso con la sociedad civil, pues se debe tener en cuenta que las autoridades son elegidas a través de elección popular por lo que responden al interés social y a la concordancia con las colectividades localizadas en las regiones, y de otro lado, siendo inherente a la materia turística los planes de desarrollo regional por su carácter multisectorial e interdependientes requiriendo una participación funcional de todos los actores comprometidos.

- c. *Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto.*
- d. *Promover y ejecutar las inversiones públicas de ámbito regional en proyectos de infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de servicios básicos de ámbito regional, con estrategias de sostenibilidad, competitividad, oportunidades de inversión privada, dinamizar mercados y rentabilizar sus actividades.*

La promoción y ejecución de inversiones públicas sobre temas de infraestructura vial, telecomunicaciones y servicios básicos dentro de una región resultan de carácter fundamental para la ejecución de proyectos turísticos, esto constituye el desarrollo de la estructura e infraestructura turística permitiendo brindar una experiencia integral de calidad para el visitante. Estas inversiones deberán apuntar a la competitividad y rentabilidad social que contribuyan al crecimiento económico y el desarrollo social de la Región.

- e. *Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias.*

El diseño y ejecución de programas regionales descritos en el presente acápite son de relevancia para el desarrollo de la actividad turística, pues esto

repercutirá en la integración de las ciudades y pueblos permitiendo mayor viabilidad y unificación entre las mismas de allí su importancia para el aprovechamiento turístico.

En concordancia con los literales *a* y *b* descritos anteriormente y en aplicación del principio de subsidiariedad, las regiones tiene competencias para el diseño y ejecución de dichos programas dentro de sus territorios debiendo para ello coordinar con el gobierno nacional representado en este caso por el ministerio correspondiente, salvo que los verbos rectores sean alusivos a formular, proponer, dirigir y ejecutar el Plan Estratégico de Turismo Sostenible que tiene carácter de nacional.

Por lo expuesto entonces, corresponde dentro de las funciones específicas de las Municipalidades Provinciales y Regionales el promover los desarrollos económicos locales dentro de la región para aprovechar las ventajas comparativas de los corredores ecoturísticos y de biodiversidad⁷⁷. Siendo que al gobierno nacional le corresponde coordinar y compatibilizar los planes y prioridades de inversión de Gobiernos Regionales y Municipales promocionando la inversión descentralizada en la formación de corredores económicos, ejes de desarrollo así como la formación de macro regiones⁷⁸.

- f. *Promover la formación de empresas y unidades económicas regionales para concertar sistemas productivos y de servicios.*

La formación de empresas turísticas es un elemento clave para el desarrollo de la actividad turística, toda vez que los gobiernos regionales o locales no deben

⁷⁷ Ley Orgánica de Municipalidades: Artículo 86°:

2. Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales.

2.1: "Organizar, en coordinación con el respectivo gobierno regional y las municipalidades distritales de su jurisdicción, instancias de coordinación para promover el desarrollo económico local; aprovechando las ventajas comparativas de los corredores productivos, ecoturísticos y de biodiversidad".

⁷⁸ Así lo establece el Art. 3, numeral 2 de la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada – Ley N° 28059.

limitarse solo al incentivo del turismo a través de marchas o paseos sino a mejorar la prestación de los servicios turísticos a través de la formación de empresas turísticas así como la creación de cadenas productivas.

- g. Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales para la agricultura, la agroindustria, la artesanía, la actividad forestal y otros sectores productivos, de acuerdo a sus potencialidades.*

La competencia referida incide naturalmente en el turismo en el rubro de artesanía y otros sectores productivos, teniendo en cuenta que el turismo es una actividad y al mismo tiempo una industria de producción de servicios y más aún, cuando los especialistas designan al turismo como exportación no tradicional. Siendo así los productos turísticos regionales podrán ser promocionados en ferias internacionales por el gobierno regional, pudiendo coordinarse con el gobierno nacional las presentaciones en el extranjero de conformidad con lo prescrito en el Reglamento de Organización y Funciones del MINCETUR.

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

El desarrollo de circuitos turísticos es una competencia propia de las regiones lo que admite colegir que el turismo es un elemento integrador dada su naturaleza multisectorial, como consecuencia de ello, las regiones a través de circuitos o corredores turísticos permiten enlazar pueblos y ciudades que a la postre fomenta el desarrollo económico repercutiendo en el bienestar de los pueblos. Es necesario resaltar que si bien es una competencia nata a nivel regional, cuando los circuitos turísticos sobrepasan las regiones y no haya convenio específico regional o interregional de alcance nacional, de conformidad con la normativa vigente la competencia será trasladada al gobierno nacional.

Según la Ley N° 28059, el numeral 2 del artículo 3° señala dentro de las funciones e instrumentos para la promoción de la inversión descentralizada del Gobierno Nacional el: *“Coordinar y compatibilizar los planes y prioridades de inversión de la región con el gobierno nacional y los municipios, de ámbito provincial y distrital, con el criterio de formación de corredores económicos, ejes de desarrollo y formación de macrorregiones”*. Agrega el numeral 3 como función del gobierno nacional el *“Ejercer la gestión estratégica de la competitividad y productividad regional, conforme a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y demás principios de gestión regional”*.

- i. *Concretar acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico, social y ambiental.*

El fomento económico, social y ambiental de las regiones y por tanto la integración de los mismos con otras repercute en el desarrollo e integración de los pueblos facilitando así la práctica del turismo. Los circuitos turísticos interregionales por ejemplo beneficiaran a los pueblos aledaños de las regiones que se integren fomentando y propiciando desarrollo interregional de conformidad con las normas vigentes

- j. *Administrar y adjudicar los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal.*
- k. *Organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción, conforme a la ley de la materia.*
- l. *Promover la modernización de la pequeña y mediana empresa regional, articuladas con las tareas de educación, empleo y a la actualización e innovación tecnológica.*

Compete a las regiones la promoción de la pequeña y mediana empresa regional por lo mismo estas pueden estar orientadas al rubro de las empresas prestadoras de servicios turísticos teniendo en cuenta que esta actividad constituye un sector generador de empleos a nivel mundial. Concuerta también con las funciones de las municipalidades provinciales en cuanto apuntan al propósito de generar puestos de trabajo y desanimar la migración⁷⁹.

m. Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad, y proponer las iniciativas legislativas correspondientes.

Al concordar esta competencia con las descritas en el artículo 192° de la norma constitucional en el sentido que establece que las regiones tienen competencias para: 7) *“Promover y regular actividades y/o servicios en materia de... turismo...”* de ello se desprende que por mandato constitucional una región es competente en su ámbito territorial para normar y regular los servicios en materia turística, teniendo en cuenta que la formulación reguladora corresponde al Estado, en este caso el ente estatal regional, es decir, que esta función reguladora equivale a la función legislativa normativa regional, reconocida por el artículo 45°, literal b), numeral 1) de la LOGR⁸⁰; quedando claro que dentro de las competencias regionales el legislar en materia turística a través de ordenanzas regionales en el ámbito territorial de

⁷⁹ Ley Orgánica de Municipalidades:

Artículo 86°: Promoción del Desarrollo Económico Social.

...2.4. Promover, en coordinación con el gobierno regional, agresivas políticas orientadas a generar productividad y competitividad en las zonas urbanas y rurales, así como la elaboración de mapas provinciales sobre potenciales riquezas, con el propósito de generar puestos de trabajo y desanimar la migración.

⁸⁰ Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Artículo 45°: Concordancia de políticas sectoriales y funciones generales.

...b) Funciones Generales:

Las siguientes funciones de los Gobiernos Regionales se ejercerán con sujeción al ordenamiento jurídico establecido por la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización y demás leyes de la República:

1. Función normativa y reguladora.- Elaborando y aprobando normas de alcance regional y regulando los servicios de su competencia.

cada región es perfectamente válido, debiendo tener en cuenta claro está, la función legislativa del ente nato nacional.

n. *Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad.*

Los recursos forestales y la biodiversidad son correlativos a los denominados recursos naturales inherentes a los bienes de uso turístico lo que implica que cada región tendrá que resguardar a través de la promoción y dentro de su territorio, el uso sostenible de estos recursos, así mismo si bien es una función exclusiva, debe concordar con el Plan Nacional de Áreas Naturales regida por la normatividad de la materia.

A nivel de gestión se ha promulgado la Ley de Áreas Naturales Protegidas, que preceptúa: *“El desarrollo de la actividades recreativas y turísticas debe realizarse sobre la base de los correspondientes planes y reglamentos de uso turístico y recreativo, así como del Plan Maestro del Área Natural Protegida”*.

o. *Otras que se le señale por ley expresa.*

b. Competencias regionales compartidas en materia de turismo.

El artículo 36° de la Ley de Bases de la Descentralización regula las competencias compartidas de las regiones las mismas que deben desarrollarse en forma coordinada con los diversos estamentos institucionales, tanto a nivel nacional, regional y local.

a. *Educación.*

Gestión del servicio educativo de nivel inicial, primario, secundario y superior no universitaria, con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo.

En este caso deben desarrollarse contenidos transversales en materia turística a fin de difundir el potencial turístico o mayor aún la denominada conciencia turística que es básico para la comprensión de la importancia del desarrollo de la actividad turística en los diversos sectores de la población. Para ello se deberá incorporar en la currícula escolar contenidos que apunten a este objetivo los cuales deberán ser coordinados con las municipalidades teniendo en cuenta los lineamientos nacionales para la educación. En este sentido, las municipalidades dentro de sus competencias deben diseñar y evaluar proyectos educativos en coordinación con la Dirección Regional de Educación así como con las Unidades de Gestión Educativa.

Carlos Armas refiere sobre este punto que *“Se conoce de experiencias relacionadas con programas de conciencia turística a escolares tal como el caso de la Municipalidad de Surquillo que desarrolló un Programa de Educación a nivel municipal por vacaciones útiles difundiendo el turismo a escolares; así como también conocemos el programa de turismo y empleo difundido a los alumnos del quinto año de secundaria por la Universidad San Ignacio de Loyola”*⁸¹.

b. Salud pública.

Las regiones tendrán que coordinar acciones preventivas cuando los turistas se desplacen a ciertos destinos como la Amazonía en la que se tenga que prevenir contra enfermedades como la fiebre amarilla, el dengue y otras enfermedades

⁸¹ Carlos Armas Morales. Justurismo. Universidad Nacional Mayor de San Marcos – FCA Escuela Administración de Turismo. Lima – Perú. 2006. Pág. 112.

tropicales similares. Igualmente, cuando arriben turistas extranjeros a nuestro país y sea probable que aniden enfermedades contagiosas o epidémicas tal como lo fue la gripe aviar, el A1HN1 o en la actualidad el ébola, donde se tendrá que coordinar las medidas preventivas y programas de emergencia de salud, labor que integrará en forma coordinada entre los gobiernos regionales y locales con el nacional a fin de no paralizar el turismo.

- 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.*

Dado que el turismo es una actividad multidisciplinaria que enlaza diversos sectores y actividades económicas, ello conlleva a concordar con el desarrollo del agroturismo, la artesanía (industria), acuicultura (pesquería) e inclusive minería. Por otro lado las competencias pueden introducir programas conjuntos dentro de la región para la prevención de deterioros ambientales que involucra competencias nacionales y locales conjuntas.

- d. *Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental.*

El turismo es una alternativa para el desarrollo sostenible de manera tal que las coordinaciones comprende los diversos sectores de la región. De otro lado, al ser una actividad multidisciplinaria sus actividades deben ser coordinadas con los gobiernos nacionales y locales en cuanto al cuidado y la defensa de la ecología y la calidad del medio ambiente.

- e. *Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas regionales.*

- f. *Difusión de la cultura y potenciación de todas las instituciones artísticas y culturales regionales.*

Esta competencia incardina la coordinación tanto del gobierno nacional como los gobiernos locales y más aún si se tienen productos de bandera que necesitan ser promocionados en un distrito, provincia o región y cuyo evento connota trascendencia internacional.

- g. *Competitividad regional y la promoción de empleo productivo en todos los niveles, concertando los recursos públicos y privados.*

La optimización de la gestión de los recursos es una manifiesta forma de competitividad regional lo que significa optimizar dichos recursos, para lo cual se necesita propiciar y difundir fórmulas o estrategias que sean compatibles con la promoción del empleo y capacitación, teniendo en cuenta que es una problemática nacional que convoca a la autoridad estatal y la iniciativa privada. Así mismo los gobiernos regionales asumiendo el principio de competitividad le compete ejercer una gestión estratégica para optimizar la productividad, alzaprando la competitividad regional.

- h. *Participación ciudadana, alentando la concertación entre los intereses públicos y privados en todos los niveles.*

La participación ciudadana considera a las regiones como una forma de expansión de la democracia. La LOGR incorpora dentro de la composición del Consejo de Coordinación Regional a los representantes de las organizaciones de la sociedad civil. Así mismo, la Ley Marco de Presupuesto Participativo tiene por objeto establecer disposiciones que aseguren la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto el

cual se desarrolla en armonía con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos regionales y locales, así como la fiscalización de la gestión.

- i. *Otras que se le delegue o asigne conforme a Ley.*

c. Funciones de los Gobiernos Regionales en materia turística.

La LOGR describe las funciones en materia turística que les corresponde a los gobiernos regionales, estos están descritos en el artículo 63° de la ley y que pasamos a detallar.

- 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.*

Las regiones tienen competencias para formular en el ámbito territorial su desarrollo socio económico donde se incluyan desde luego al sector turístico, no obstante esta planificación o desarrollo de programas debe concordar con la política general del gobierno y los planes sectoriales, pues debemos tener en cuenta que si bien existe una autonomía regional se debe conservar el principio de unidad de la nación en el sentido de que existe un solo orden económico.

Ello significa que las funciones derivadas de la Planificación del Desarrollo Regional deben estar en armonía con el diseño de Políticas Nacionales y Sectoriales.

- b. *Formular concertadamente, aprobar y ejecutar las estrategias y el programa de desarrollo turístico de la región.*

La concertación está dirigida no solo al gobierno nacional sino también con los gobiernos locales, de esta forma las estrategias y programas de desarrollo de la región en materia turística deben ajustarse a ello, ya que la coordinación de la actividad económica apunta a la integración de la diversidad de las partes o subsistemas del conjunto, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones⁸².

- 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.*

La región a través de la Presidencia Regional es el órgano ejecutivo del gobierno regional, en consecuencia el artículo 21° de la LOGR dispone que son atribuciones del Gobierno Regional “e) *Dirigir la ejecución de los planes y programas del Gobierno Regional y velar por su cumplimiento*” para lo cual puede, “h) *Aprobar las normas reglamentarias de organización y funciones de las dependencias administrativas del Gobierno Regional*” dentro de la cual están los criterios técnicos que son viables para la región, empero, bajo el marco normativo nacional.

- d. *Promover el desarrollo turístico mediante el aprovechamiento de las potencialidades regionales.*

Ello compete a cada región en el sentido de hacer un recuento o diagnóstico de sus potencialidades regionales o turísticas la cual está obligado a promover

⁸² Esta función coincide con la competencia exclusiva del gobierno regional, en el extremo de “*Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo*” e igualmente en cuanto a “*Formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional concertadamente con las municipalidades y la sociedad civil de su región*”. Artículo 10°, numeral 1, literales a) y b) de la LOGR.

como parte de su desarrollo y de conformidad con las competencias asignadas por la Constitución peruana y la LDBD⁸³.

- e. *Calificar a los prestadores de servicios turísticos de la región, de acuerdo con las normas legales correspondientes.*

Por mandato constitucional contenido en el artículo 191° se establece que “*Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia...*”. El artículo 15° de la LDBD establece que “*...Las funciones y atribuciones se distribuyen y precisan a través de las leyes orgánicas del poder ejecutivo, de gobiernos regionales y de las municipalidades respectivamente, distinguiendo la función normativa, regulación, planeamiento, administración, ejecución, supervisión y control y promoción de las inversiones*”.

- f. *Coordinar con los gobiernos locales las acciones en materia de turismo de alcance regional.*

El circuito de coordinación territorial se completa con la coordinación nacional a la regional y de esta a la coordinación local. La coordinación, para el Tribunal Constitucional Español, es la fijación de medios y sistemas de relación que haga posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales, en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema⁸⁴.

⁸³ Lo señalado concuerda con el artículo 10°, literal g) de la LOGR que describe las competencias exclusivas en el sentido de “*Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales para la agricultura, la agroindustria, la artesanía, la actividad forestal y otros sectores productivos, de acuerdo a sus potencialidades*”; en este sentido se considera al turismo como una industria y no como una simple actividad, cuyo proceso productivo apunta a generar servicios.

⁸⁴ Sentencia 32/1983 y 144/1985 del Tribunal Constitucional Español.

- 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.*

Este es un elemento vital para el desarrollo de la actividad turística. La actualización del directorio de prestadores de servicios turísticos debe realizarse siguiendo los lineamientos descritos por el MINCETUR, siendo que de acuerdo al artículo 2º de su ley orgánica, éste *“define, dirige, coordinan y supervisa las políticas... de turismo a nivel nacional”*.

- 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.*

Corresponde a las regiones identificar las zonas de interés turístico e incentivar la inversión a fin de alcanzar su desarrollo, debiendo reconocer sus prioridades y promoverlas. De acuerdo al inciso 7 del artículo 192º de la Constitución tienen competencia para promover las actividades y servicios relacionados con la actividad turística; permitiéndose de esta forma fomentar e impulsar en el empresariado la realización de proyectos de interés turístico generando de esta manera empleo en la jurisdicción de la región; así mismo, según el artículo 15º de la Ley Nº 28059, Ley Marco de la Promoción de la Inversión Descentralizada, las regiones tienen la facultad de evaluar y declarar la viabilidad de los proyectos de inversión turística.

Carlos Armas refiere al respecto que: *“El Gobierno Nacional cuando realice ayudas o transferencias a las regiones para alguna promoción, que por su puesto está dentro de sus competencias nacionales, le compete supervisar a donde deben ir esos fondos, sin inmiscuirse en la función operativa regional correspondiente, empero ambos niveles del Estado deben armonizar el buen*

destino de los fondos, siendo por lo tanto la gestión operativa o el manejo directo de estos fondos por la Región”⁸⁵.

- i. *Proponer y declarar zonas de desarrollo turístico prioritario de alcance regional.*

Si bien la norma establece que el alcance para declarar zonas turísticas es de alcance regional, consideramos esto como un logro importante, toda vez que el fomento del turismo debe empezar de las propias regiones. En este sentido, las regiones pueden no sólo proponer sino también declararlo por medio de Decretos Regionales que es la norma que promulga el “ejecutivo nacional”.

- 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.*

De conformidad con lo establecido por el artículo 60º del Reglamento de la Ley Orgánica de Funciones del MINCETUR los gobiernos regionales deberán coordinar con esta entidad a fin de proporcionar las facilidades de los turistas, es decir, no solamente promover el turismo sino que además deberán incluir planes de protección, facilitación turística y difusión de la conciencia turística a través de campañas que pueden ser realizadas por otras entidades como colegios, universidades, institutos así como las ONGs e instituciones particulares.

En lo que respecta a la seguridad del turista mucho se apuesta por la “serenización” de las calles, es decir, llenar de efectivos de serenazgo las principales calles de la ciudad, debiendo por el contrario apuntar dirigir esta acción hacia la disminución o en todo caso a la erradicación de la violencia en las calles, debiendo estas ser vías de libre tránsito donde se puedan desplazar

⁸⁵ Carlos Armas Morales. Ob. Cit.

los turistas. Se requiere entonces, prevenir la comisión de delitos y/o faltas inherentes al visitante.

- k. *Verificar el cumplimiento de las normas de medio ambiente y preservación de recursos naturales de la región, relacionadas con la actividad turística.*

Debido a la proyección difusa propia del medio ambiente, las normas orientadas a la protección y preservación de los recursos naturales son de alcance nacional, debiendo estas ser verificadas por las autoridades regionales tutelando su cumplimiento. Según el artículo 64º, literal “p” de la Ley Orgánica de Funciones del MINCETUR es la Dirección Nacional de Turismo quien tiene como función el proponer las políticas nacionales de turismo sostenible en materia ambiental.

- l. *Declarar eventos de interés turístico regional.*

Se considera que las regiones por conocer más su propia realidad y costumbres corresponde a estos determinar qué eventos tendrían interés turístico regional; sin embargo, si dicho evento trasciende internacionalmente o pueda promocionarse en el exterior esta función podría delegarse al gobierno nacional, siendo que la Oficina General de Investigación y Facilitación Turística al ser un órgano de asesoramiento del viceministerio de turismo tiene por función la de coordinar con las autoridades competentes la presentación y promoción de productos turísticos y artesanales en ferias nacionales e internacionales; generando de esta manera mayor impacto y presencia turística.

- 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.

Dentro de las funciones generales que les faculta la ley a las regiones está la: *“Función de supervisión, evaluación y control: fiscalizando la gestión administrativa regional, el cumplimiento de las normas, los planes regionales y la calidad de los servicios...”* (Artículo 45º, literal “e” de la LOGR); además, dentro de las normas específicas se les faculta a las regiones: *“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”*; por su parte, la Constitución en su artículo 191º, numeral 4 indica que corresponde a las regiones: *“Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre servicios de su responsabilidad”*; esto significa entonces que las regiones tienen competencia para diseñar el régimen sancionador de los servicios de su responsabilidad; y si bien no se advierte ello en la LOGR si se desprende de lo contenido en el texto constitucional. Debemos tener en cuenta que los estándares técnicos que se regulan para las prestadoras de servicios turísticos es una función nacional que debe ser de estricto cumplimiento para los Gobiernos Regionales.

- n. *Suscribir contratos, convenios o acuerdos de cooperación interinstitucional con entidades públicas o privadas.*

En referencia a la problemática que podría suscitarse al respecto esta se centra en la competencia de las regiones para celebrar contratos de carácter internacional con instituciones o *–más aún–* con estados extranjeros sin irrumpir la competencia del gobierno nacional. Debemos aclarar que no todo aquello que implique relaciones exteriores o tenga que ver con proyección

exterior pueda ser sólo y únicamente competencia nacional, pues hay materias que la región subvenciona o promueve participando en acciones de cooperación e intercambio u otras acciones similares que no interfieren en actos que deriven el ejercicio de su *jus contrahendi*, “...no originen obligaciones inmediata y actuales frente a los poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de este frente a estados extranjeros u organizaciones... supranacionales”⁸⁶. Sin embargo, el artículo 74º de la LOGR faculta a los gobiernos regionales a concretar y celebrar operaciones de endeudamiento externo como emisión de bonos y titulación de cuentas con aval o garantía del Estado, previa aprobación del gobierno nacional. Es menester indicar que el endeudamiento público externo de los gobiernos subnacionales está limitado a la política nacional de la materia, prohibiéndose al gobierno nacional reconocer deudas contraídas por gobiernos subnacionales, pues el estado en todos sus niveles de gobierno garantiza la estabilidad jurídica para la inversión privada descentralizada con arreglo a la constitución y las leyes.

- o. *Promover la formación y capacitación del personal que participa en la actividad turística.*

En el ámbito de su territorio, los gobiernos regionales cumplen una función propia referida a la formación y capacitación de todo personal que se involucre con la prestación de servicios referidos al desarrollo de la actividad turística, acción que puede ser coordinada con la Oficina General de Investigación y Facilitación Turística, la que dispone dentro de sus funciones el “*Promover el desarrollo de programas de formación de formadores de turismo*”. Esta norma puede articularse así mismo con lo que establece el artículo 13º de la Ley Nº 28959, en lo que respecta a los convenios que pueden desarrollar los gobiernos regionales con la universidades y centro tecnológicos para la capacitación y

⁸⁶ Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español. Sentencia Nº 165/1994. Consultada el 3-MAY-2013 en http://www.mesadelturismo.com/unidad/materialunidad_mercado_truri.../jurisprudencia.ht

perfeccionamiento de profesionales y técnicos necesarios para los proyectos estratégicos de inversión regional.

- p. *Fomentar la organización y formalización de las actividades turísticas de la región.*

El fomento de las actividades turísticas de la región es una función que descansa dentro del ámbito administrativo y sobre todo de gestión de los gobiernos regionales.

- 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.*

De acuerdo al texto constitucional la promoción (turística) es una competencia reconocida a las regiones, de esta forma el artículo 192º, inciso 7 refiere que se debe realizar en coordinación con las organizaciones de la actividad turística y los gobiernos locales. Como se aprecia, el término “coordinación” y “promoción” aparecen repetidas veces en armonía con el gobierno nacional, regional y local; ello, involucra desde luego, una normativa por cada estamento territorial y debiendo subsistir las medidas y mecanismos de relación que permitan la información recíproca y una acción conjunta, para ello se deberá homogeneizar acciones y procedimientos y por tanto evite duplicidad de actividades que generarían ineficiencias. La promoción con los gobiernos locales debe sustentarse del rol general de las municipalidades de promover la coordinación estratégica de los planes integrales donde se debe incluir al turismo e igualmente la promoción de los proyectos de inversión turística.

- r. *Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes del desarrollo regional.*

Al igual que la LOGR el literal h) del artículo 10º establece *“Desarrollar circuitos que pueden convertirse en ejes de desarrollo”*, salvo que la indicación es en el ámbito regional. En este caso las regiones son actores ineludibles para plantear en sus desarrollos territoriales, que incumbe el desarrollo de los circuitos turísticos e involucra en su esencia material y espiritual insertar personas, cultura y pueblos tanto a nivel provincial o intrarregional como entre regiones, promoviendo así la integración cultural de los pueblos. En cuanto a la competencia cuando se trate de circuitos o corredores provinciales, esta es exclusiva del gobierno regional y si involucra varias regiones podemos deducir que la competencia debe ser de carácter nacional a fin de evitar liderazgos innecesarios entre regiones que mellen o requiebren la unidad nacional y siempre que no exista la gestación formal de convenios específicos acordado con el gobierno nacional en la que un gobierno regional o junta de integración interregional administren proyectos en sentido de alcance nacional.

4.5. Competencias en materia turística a nivel local.

La Ley Orgánica de Municipalidades define a los gobiernos locales como entidades básicas de organización territorial del estado y canales inmediatos de participación vecinal en asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización.

Las competencias de los Gobiernos locales están contenidas en la Ley Nº 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, al respecto debemos destacar lo que establece el Artículo V de su Título Preliminar donde hace énfasis que: *“En el marco del proceso de descentralización y conforme al criterio de subsidiariedad, el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función, por consiguiente el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden*

ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos nacionales, y estos, a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales”. De la misma manera el artículo noveno refiere que “El proceso de planeación local es integral, permanente y participativo... en dicho proceso se establecen las políticas públicas de nivel local, teniendo en cuenta las competencias y funciones específicas y compartidas establecidas para las municipalidades provinciales y distritales”.

Si bien es cierto, la ley puede ser criticada por las distintas debilidades que contiene, particularmente en lo que respecta a la ausencia de un modelo de municipalidad a la que debe aspirar llegar como parte del proceso de descentralización; así como por la diversidad de competencias poco articuladas y particularmente concentradas en el ámbito distrital, en desmedro del provincial; sin embargo, a pesar de ello, pensamos que pone de manifiesto el cierre de un ciclo caracterizado por una visión de lo municipal identificada con la provisión de los servicios urbanos y el paso a la legitimación, ya indicamos que con muchas falencias, de otra perspectiva caracterizada por el involucramiento municipal en la promoción del desarrollo local (urbano y rural), a través de la planificación, la gestión participativa y concertada, anunciando aun tímidamente la necesidad de considerar la diversidad municipal existente en el país.

a. Competencias exclusivas de los gobiernos locales.

Previo a la descripción de las competencias locales es necesario señalar que las normas y disposiciones municipales se rigen por los principios de exclusividad, territorialidad, legalidad y simplificación administrativa, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del derecho administrativo.

Ahora, el artículo 73º de la LOM establece que la *“Ley de Bases de la Descentralización establece la condición de exclusiva o compartida de una*

competencia”. En este sentido son competencias exclusivas de los gobiernos locales, las siguientes:

- a. *Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial.*

Son las municipalidades provinciales las 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. Evidentemente los municipios deben dar prioridad a este proceso a fin de presentar una ciudad ordenada de agradable vista al visitante.

- b. *Promover, permanentemente la coordinación estratégica de los planes integrales de desarrollo distrital.*

Los planes referidos a la organización del espacio físico y uso del suelo que emitan las municipalidades distritales deberán sujetarse a los planes y las normas municipales provinciales generales sobre la materia. Ello implica el trabajo coordinado con el que deben de planificar los gobiernos locales e incluso integrar a los regionales.

- c. *Promover, apoyar y ejecutar proyectos de inversión y servicios públicos municipales que presenten, objetivamente, externalidades o economías de escala de ámbito provincial; para cuyo efecto, suscriben los convenios pertinentes con las respectivas municipalidades distritales.*

- d. *Emitir las normas técnicas generales, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo así como sobre protección y conservación del ambiente.*

Las normas de protección y conservación del medio ambiente, como ya se ha señalado en el punto de las competencias de los gobiernos regionales, deben

ser coordinadas con el gobierno nacional, precisamente por tratarse de bienes difusos, en los que los sub niveles de gobierno deben supervisar su estricto cumplimiento.

b. Competencias específicas con carácter exclusivo o compartido de los gobiernos locales.

Entre otras, las relacionadas con la actividad turística, tenemos:

1. Organización del espacio físico.
 - [...] 1.7. Infraestructura urbana o rural básica.
 - 1.8. Viabilidad.
 - 1.9. Patrimonio histórico, cultural y paisajístico.
2. Servicios públicos locales.
 - 2.1. Saneamiento ambiental, salubridad y salud.
 - 2.2. Tránsito, circulación y transporte público.
 - 2.5. Seguridad ciudadana.
 - 2.8. Promoción del desarrollo económico local para la generación de empleo.
 - 2.9. Establecimiento, conservación y administración de parques zonales, parques zoológicos, jardines botánicos, bosques naturales directamente o a través de concesiones.
3. Protección y conservación del ambiente.
 - 3.1. Formular, aprobar, ejecutar y monitorear los planes y políticas locales en materia ambiental, en concordancia con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales.
 - 3.2. Proponer la creación de áreas de conservación ambiental.

- 3.3. Promover la educación e investigación ambiental en su localidad e incentivar la participación ciudadana en todos sus niveles.
 - 3.4. Participar y apoyar a las comisiones ambientales regionales en el cumplimiento de sus funciones de gestión ambiental, en el marco del sistema.
 - 3.5. Coordinar con los diversos niveles de gobierno nacional, sectorial y regional, la correcta aplicación local de los instrumentos de planeamiento nacional y regional de gestión ambiental.
4. En materia de desarrollo y economía local.
- 4.1. Planeamiento y dotación de infraestructura para el desarrollo local.
 - 4.2. Fomento de las inversiones privadas en proyectos de interés local.
 - 4.3. Promoción de la generación de empleo y el desarrollo de la micro y pequeña empresa urbana o rural.
 - 4.4. Fomento de la artesanía.
 - 4.5. Fomento del turismo local sostenible.
 - 4.6. Fomento de programas de desarrollo rural.

El artículo 82º de la LOM establece que las municipalidades poseen competencias y funciones específicas compartidas con el gobierno nacional y el regional en:

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

En lo que se refiere a la promoción del desarrollo económico local, de conformidad con lo establecido en el artículo 86º, numeral 2, es una función específica compartida de las municipalidades provinciales:

2.1. Organizar, en coordinación con el respectivo gobierno regional y las municipalidades distritales de su jurisdicción, instancias de coordinación para promover el desarrollo económico local; aprovechando las ventajas comparativas de los corredores productivos, ecoturísticos y de biodiversidad.

Por último, sobre el gobierno metropolitano de Lima, a través de las ordenanzas compete al Concejo Metropolitano:

12. Aprobar planes y programas metropolitanos en materia de... conservación de monumentos, turismo... 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.

Y, el artículo 162º de la LOM establece que la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene las siguientes competencias y funciones metropolitanas especiales:

[...] *4. En materia de industria, comercio y turismo:*

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

4.7. Promover la calidad de los servicios turísticos.

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

CAPÍTULO V

POLÍTICAS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN DEL TURISMO

EN EL PERÚ

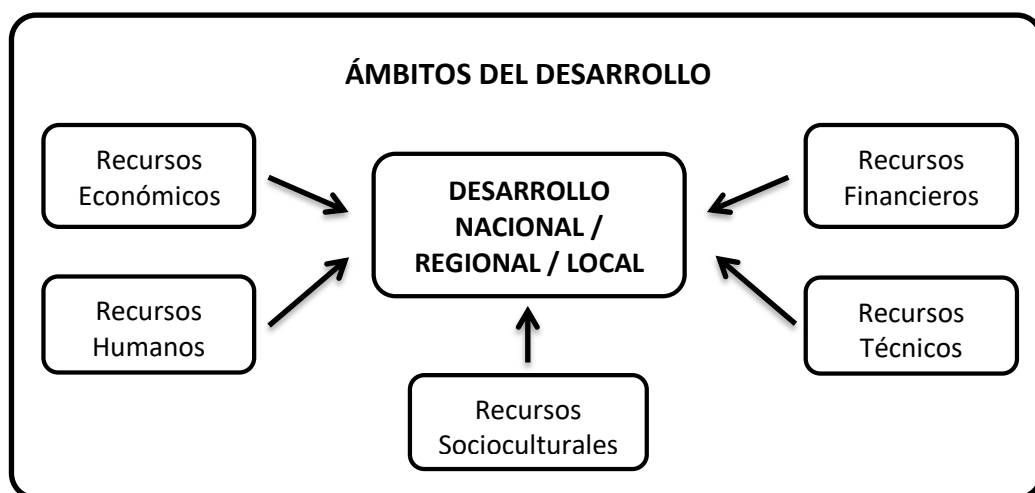
5.1. Generalidades.

El desarrollo del país requiere necesariamente de un proceso concertado en la construcción de capacidades y derechos ciudadanos, lograda mediante dinámicas políticas, institucionales, económicas y sociales que persiguen el logro de objetivos comunes a los habitantes de un determinado ámbito territorial político administrativo. Este desarrollo se puede lograr desde diversas ópticas, una de ellas es el turismo.

La característica fundamental de este proceso apunta inevitablemente al incremento de la calidad de vida de cada miembro de la comunidad, este cambio debe ser promovido y generado desde el gobierno nacional, en su rol integrador, direccionándolo a los gobiernos regionales y locales como articuladores del desarrollo integral del país.

Este proceso de desarrollo nacional, implica conocer el territorio y sus potencialidades desde el punto de vista turístico, siendo necesario también el contar con recursos políticos, sociales y económicos a fin de ordenarlos y aprovecharlos de modo eficiente y sostenible. Es necesario entonces contar no solo con un plan de desarrollo nacional, sino además, contar con planes de desarrollo local y regional concebido desde sus propias realidades.

Del mismo modo, el desarrollo institucional del turismo en el Perú tiene una importancia decisiva para el desarrollo nacional y por ende regional y local; un concepto que se construye desde los diferentes ámbitos relacionados a niveles político espaciales (local, regional, nacional y porque no, global) como condición para su viabilidad y sostenibilidad.



En el ámbito local, el desarrollo exige al territorio cierta autonomía política así como la capacidad para tomar decisiones de acuerdo a la dinámica y a la especificidad local y esto a su vez requiere de un proceso autonómico fortalecido por la descentralización del Estado.

Nuestro espacio geográfico es portador de una identidad colectiva, pues enmarca el sentido de pertenencia, una historia compartida, visiones y valores que permiten a la colectividad la interacción. Teniendo en cuenta ello, podemos decir que el territorio peruano es un mosaico de identidades específicas y dispersas.

Políticamente, la presencia de actores con capacidad estratégica de acción para decidir sobre el futuro del territorio es una condición necesaria del proceso de desarrollo local, regional y nacional. La definición de prioridades y objetivos se basa en la construcción de procesos de concertaciones en la que involucra la participación ciudadana. Población que demanda bienestar con énfasis en la igualdad de oportunidades, fomentando actividades económicas que conlleven a conseguir este objetivo, con políticas claras que apunten a los requerimientos sociales, culturales y ambientales.

De esta manera, podemos señalar que el desarrollo económico nacional es aquel que aprovecha los recursos disponibles y las ventajas competitivas, divulgándolas y proyectándolas a niveles local y regional a fin de generar empleo y estimular la actividad económica a nivel local de una manera sistemática y creciente. Por ello, la gestión se convierte en la capacidad de administrar, gestionar y gobernar con éxito sobre un territorio determinado, sus recursos y las personas que lo habitan. Esta es una tarea que corresponde no solo a las autoridades, sino también a los vecinos y a los funcionarios.

5.2. Plan Estratégico Nacional de Turismo – PENTUR.

El PENTUR es el nombre con que se le conoce al Plan Estratégico Nacional de Turismo, documento desarrollado por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú; a través de este instrumento se busca el desarrollo regional e integral del país, formula retos, plantea alternativas, propone lineamientos de actuación, oportunidades de inversión y crecimiento para los demás sectores.

El PENTUR tiene como objetivo integrar los servicios y recursos de interés que posee cada destino del Perú para lograr el desarrollo integral del país a través de la oferta del turismo sostenible y competitivo, que a su vez le permita consolidarse como un importante destino turístico.

Tal como señalásemos al inicio del presente trabajo, no cabe duda que el Perú, a nivel mundial, es reconocido por su autenticidad, biodiversidad, legado histórico, sus imponentes culturas y variada gastronomía. Sin embargo, en la actualidad, enfrenta retos de un mercado cambiante y cada vez más competitivo. El turista actual busca experiencias que marquen un cambio en su vida, contribuyan a su realización personal y, desde luego, que estimulen sus sentidos, y todo ello debe ir acompañado por servicios e infraestructura de calidad que todo destino turístico debe ofrecer.

De esta manera, nuestro país debe apuntar a la conformación de productos óptimos y competitivos procurando la inversión más adecuada y rentable. Por ello, el contar con más turistas y poseer abundantes recursos con potencialidad no es suficiente para afirmar que un destino como Perú es competitivo. Los modelos propuestos sugieren que estos recursos sean gestionados por industrias competitivas capaces de innovar y mejorar continuamente sus productos y servicios por encima de los estándares internacionales. Así, un país será próspero en la medida que cuente con una masa significativa de empresas competitivas en una o varias industrias, por lo que la competitividad debe entenderse en términos de industrias o sectores y no en términos de una nación.

En este contexto, podemos señalar que para que la industria del turismo llegue a ser competitiva a escala mundial se requieren acciones conjuntas entre las empresas privadas y los distintos niveles de gobierno. A través del PENTUR se busca posicionar al Perú como destino turístico competitivo y sostenible. Con ello se pretende incrementar las divisas generadas por el turismo receptivo, incrementar el flujo de turistas nacionales e internacionales en el país y posicionar el destino Perú a nivel nacional e internacional. Pero además, es necesario consolidar y diversificar la oferta turística, promover una cultura turística entre los peruanos, fomentar el fortalecimiento institucional de las entidades del Estado y de las instituciones encargadas de la gestión de destinos, entre otros objetivos que permitan hacer del turismo una herramienta de desarrollo económico, social, cultural y ambiental.

Es así que el PENTUR 2012 – 2021 propone como estrategia de crecimiento un turismo multitemático, sostenible, comprometido con la calidad y que articule la oferta con la demanda del mercado; desde este enfoque el PENTUR plantea que el Perú desarrolle productos diferenciados para segmentos especializados, diseñando para cada uno de ellos alternativas de acuerdo a sus motivaciones de viaje, apartándose del turismo de masas.

Entonces, siendo el turismo un sector transversal y su competitividad depende de la convergencia de acciones que se toman en varios sectores y niveles de gobierno así como con el sector privado, el PENTUR plantea nueve objetivos estratégicos para mejorar la competitividad teniendo en cuenta, como ya se ha dicho, el carácter transversal y multisectorial de esta actividad. Estos objetivos son los siguientes⁸⁷.

1. Contribuir a incrementar las divisas generadas por turismo receptivo de manera descentralizada;

⁸⁷ PENTUR. Plan Estratégico Nacional de Turismo 2012 – 2021. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú.

2. Contribuir a incrementar el flujo turístico y la generación de ingresos por turismo interno;
3. Posicionar el destino Perú a nivel nacional e internacional y la actividad turística como una de las principales actividades económicas del país;
4. Impulsar la competitividad del sector, fortaleciendo la articulación público-privada.
5. Fortalecer el capital humano y las buenas prácticas de calidad de los prestadores de servicios;
6. Promover la mejora de los niveles de seguridad turística en el destino Perú;
7. Promover el desarrollo e interiorización de una cultura turística;
8. Fortalecer los procesos de gestión de turismo sostenible; y,
9. Promover el fortalecimiento institucional de las Entidades del Estado y de las instituciones encargadas de la gestión de destinos.

De acuerdo a los objetivos descritos, parece ser que su análisis debe realizarse de manera invertida, es decir de abajo hacia arriba.

Para el logro de los mismos y atendiendo a lo descrito en el noveno objetivo resulta indispensable el fortalecimiento institucional del sector turístico, este punto constituye un eje impulsor de los demás objetivos, prácticamente corresponde la base que de acuerdo al PENTUR se le denomina “*Fortalecimiento Institucional*” el mismo que se concretiza a través de: a) el impulso de la mejora organizacional y la articulación multisectorial del turismo; b) mejora de las capacidades de los gobiernos regionales, gobiernos locales y de las instituciones encargadas de la gestión de destinos; y, c) consolidar la base estadística y los sistemas informáticos de turismo.

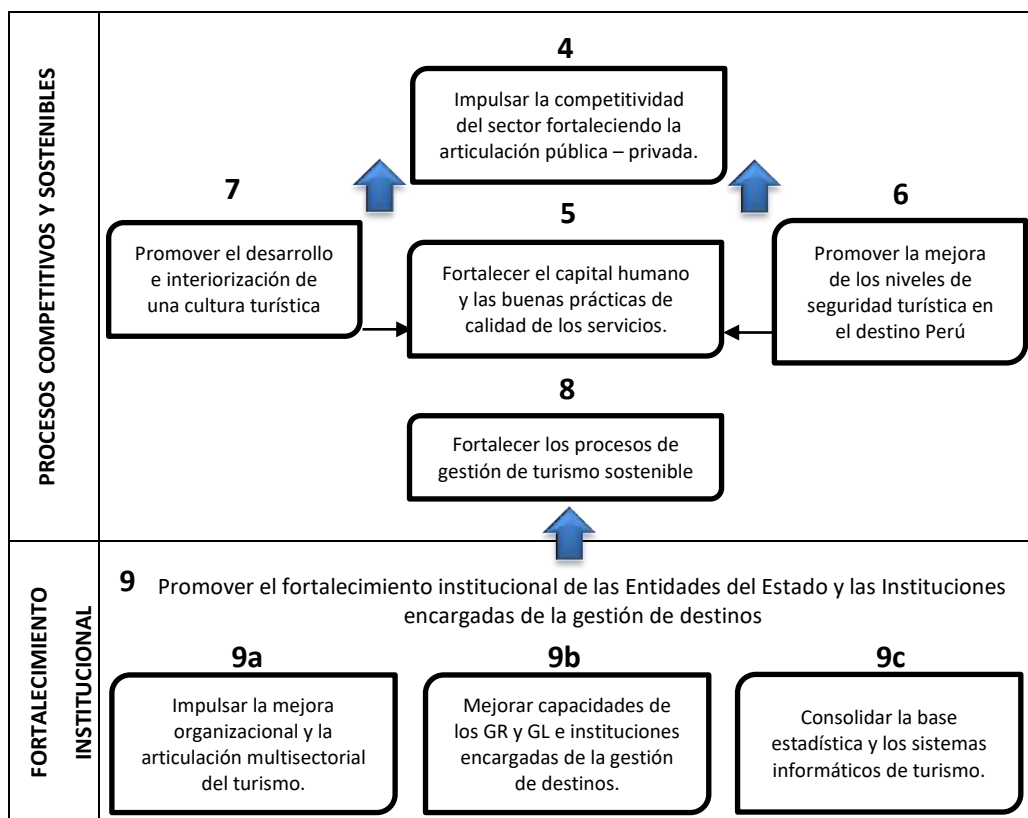
En el segundo grupo referido a los “*procesos competitivos y sostenibles*” ubicamos a los objetivos 8, 7, 6, 5 y 4; estos últimos fuertemente interrelacionados entre sí. Así, la mejora en la cultura turística de la población y los actores del sector,

empresarios y autoridades tendrá repercusiones en la calidad y seguridad turística. Ello conlleva a mejorar las condiciones de facilitación turística.

Los objetivos 3, 2 y 1 corresponden al rubro “*mercados y segmentos*”, los mismos que se encuentran vinculados con la demanda teniendo una relación directa con el desarrollo de la oferta, toda vez que busca integrar la promoción y comercialización del destino Perú con el proceso de diversificar la oferta turística actual. Todo ello permite fortalecer e impulsar los procesos de innovación y desarrollo de la oferta turística. Por último, el logro de los objetivos descritos apunta a la cuarta perspectiva, la de “*resultados*”, siendo que lo que se espera es lograr que el destino Perú sea competitivo y sostenible.

Objetivos del PENTUR 2012 – 2021





5.2.1. Modelo de desarrollo turístico del PENTUR

El modelo de desarrollo turístico del PENTUR se basa en la creación y gestión de destinos turísticos. En ese sentido, el modelo se basa en:

a. Elementos para el desarrollo de los destinos turísticos.

Los destinos turísticos deben desarrollar algunos elementos que ayuden a identificarlos y a definir el rol que juegan en la oferta nacional. El buen avance en el desarrollo de estos elementos permitirá a los destinos convertirse en bisagras del desarrollo turístico y facilitará su articulación eficiente.

1. *Conformación de un Ente Gestor válido y reconocido en el territorio del destino.*

El Ente Gestor es un espacio de coordinación público-privado de los principales actores del destino, coordina actividades en favor del desarrollo integral del destino, genera el compromiso de los actores competentes y realiza el seguimiento de la ejecución de las actividades identificadas.

2. Definición adecuada del destino turístico, delimitada geo-referenciadamente.

Cada destino turístico debe estar delimitado geo-referenciadamente, dentro del espacio regional-provincial-distrital al que pertenece. El destino posee una continuidad territorial con características geográficas y culturales similares, que le otorgan una identidad turística homogénea.

3. Desarrollo de una imagen-marca reconocida por visitantes y acorde con la identidad del destino.

Cada destino debe poseer una imagen-marca representativa del territorio para que pueda ser utilizada en los soportes de comunicación a través de un mensaje coherente con la propuesta principal de venta del destino.

b. Elementos para la gestión de los destinos turísticos.

- 1. Planificación:* A través de la elaboración de un plan de trabajo a largo, mediano y corto plazo que permita identificar y priorizar las principales acciones para el desarrollo integral del destino facilitando la articulación de los actores a nivel nacional, regional y local.

2. *Focalización*: Definido el ámbito de destino y habiendo seleccionado sus recursos y atractivos, se deberá focalizar los esfuerzos de gestión, promoción y comercialización en los productos de mayor potencial.
3. *Alineamiento*: Identificar dentro de las estructuras de trabajo los aspectos más relevantes para el desarrollo del destino.
4. *Seguimientos y evaluación*: Implementar los mecanismos que faciliten el seguimiento y evaluación de avances en la implementación del plan de trabajo.

c. Estructura de trabajo para cada destino turístico.

La estructura de trabajo para cada destino turístico muestra esquemáticamente los principales requerimientos del PENTUR para contribuir al desarrollo turístico nacional, agrupados en seis componentes.

COMPONENTES	ESTRATEGIAS / ACCIONES
1 Fortalecimiento institucional	a. Alineamiento de la planificación nacional, regional y local. b. Articulación multisectorial. c. Mejora de las capacidades de GR, GL y de los gestores de los destinos. d. Mejora de la disponibilidad y sistematización de la base de información turística.

<p>2</p> <p>Impulso a los procesos de turismo sostenible.</p>	<p>a. Promoción de buenas prácticas de turismo sostenible.</p> <p>b. Promoción de la responsabilidad social corporativa.</p> <p>c. Uso turístico adecuado del patrimonio cultural.</p> <p>d. Fortalecimiento del sistema de gestión ambiental.</p> <p>e. Fortalecimiento de la cadena productiva en turismo.</p> <p>f. Mejora del clima de negocios asociado al micro entorno del turismo.</p>
<p>3</p> <p>Desarrollo de la cultura turística y la mejora de los niveles de seguridad.</p>	<p>a. Desarrollo e interiorización de la cultura turística.</p> <p>b. Mejora de niveles de seguridad turística.</p>
<p>4</p> <p>Fortalecimiento del capital humano y consolidación de buenas prácticas de calidad.</p>	<p>a. Calidad de los recursos humanos.</p> <p>b. Calidad en los prestadores de servicios.</p> <p>c. Calidad en los sitios y destinos turísticos.</p>
<p>5</p> <p>Desarrollo y diversificación de la oferta.</p>	<p>a. Ordenamiento turístico territorial.</p> <p>b. Desarrollo de la oferta turística.</p> <p>c. Promoción de la inversión pública-privada para el desarrollo turístico.</p> <p>d. Desarrollo y articulación de turismo-artesanía.</p> <p>e. Mejora en las condiciones de facilitación turística.</p>
<p>6</p> <p>Promoción y posicionamiento</p>	<p>a. Promoción del turismo receptivo.</p> <p>b. Promoción del turismo interno.</p> <p>c. Posicionamiento en el mercado nacional e internacional.</p> <p>d. Fortalecimiento de la cadena comercial nacional e internacional</p>

d. Espacios de coordinación y articulación a nivel de país, región y de destino.

El PENTUR propone un sistema de gobernanza el cual busca facilitar la articulación y comunicación entre los diferentes actores que intervienen en el desarrollo turístico de un destino.

5.3. Análisis de la gestión y políticas públicas en turismo.

5.3.1. En cuanto a las funciones.

La creación del Sistema de Acreditación no es suficiente para lograr que las regiones asuman plenamente las transferencias de funciones. Algunos procesos previos, como las capacidades de recursos humanos, que no se han logrado por la inercia del centralismo hacen que las funciones turísticas no sean totalmente aprehendidas por las regiones.

La organización de la institucionalidad turística lleva a la eficiencia económica si evita duplicidad de funciones, aprovecha economías de escala y mejora el sistema de participación ciudadana y la rendición de cuentas. Es importante ver cuán claras son las funciones transferidas para ejercerlas acertadamente. Parece crítico el hecho de tener funciones muy claras, transparentes y puntuales para que la institucionalidad sea eficiente y evitar la yuxtaposición de funciones⁸⁸.

Por ejemplo, la desarticulación de los organismos estatales para la gestión de Machu Picchu se debe a la superposición de funciones y conflicto de intereses de los numerosos organismos que participan. Por querer buscar una mayor participación en la gestión se terminó cayendo en la ineficiencia. La lección es que los organismos del Estado deberían dedicar más tiempo en formular políticas públicas en turismo y buscar nuevos modelos de gestión para los bienes turísticos que todavía el Estado ofrece. Los múltiples organismos públicos que se

⁸⁸ Por ejemplo, la promoción interna y la información centralizada que realiza PROMPERU tiene un cruce con una de las funciones transferidas.

relacionan con el turismo complejiza el accionar y hace vulnerable el cumplimiento de las funciones⁸⁹. Esto se agrava cuando los organismos que tienen que coordinar pertenecen a diferentes niveles de gobierno, puesto que incrementan los costos de transacción para ponerse de acuerdo. De esta manera, las decisiones locales se encuentran en conflicto con las decisiones centralistas del INC, INRENA y MINCETUR que tienen poder de decidir cuándo actuar dentro del conflicto.

Asimismo, en la organización de los gobiernos regionales se encuentra que hay evidencias que la coordinación del gobierno central no considera a la autoridad regional turística como órgano con funciones transferidas. En términos prácticos, MINCETUR no reconoce el nuevo rol de la DIRCETUR. De otro lado, la coordinación regional con el sector privado es débil y se limita a los trámites para las categorizaciones o acreditaciones. Prácticamente no existe colaboración mutua para crear sinergias o redes y cuando existen, esta colaboración depende mucho de las relaciones personales más que las institucionales.

En este sentido, las fallas de coordinación entre organismos implican que los costos de ponerse de acuerdo son altos y retrasan el desarrollo turístico. Por más que se tengan recursos y funciones transferidas, ante la existencia de fallas de coordinación, la descentralización no cumplirá el cometido de beneficio social. Hasta ahora muchos vacíos como la obligación de coordinar estudios de preinversión entre sectores no se han resuelto. El liderazgo y la iniciativa política muchas veces pueden superar las fallas de coordinación como se ha visto con el plan vial del MTC, sin embargo, esta no debería ser una regla.

⁸⁹ Más aún, en el ámbito turístico -en el Gobierno Regional de Cusco, por ejemplo- intervienen la GERCETUR y el Proyecto Especial Plan COPESCO. No se evidencia una relación de coordinación entre ellas, mientras que la primera depende de la Gerencia de Desarrollo Económico, el segundo es una unidad ejecutora de gasto. Por otro lado, también tienen funciones turísticas la Municipalidad Provincial de Cusco, las municipalidades distritales, el INC, y el INRENA. Esta gran cantidad de organismos relacionados al turismo multiplica la posibilidad de fallas de coordinación.

Por otro lado, en Lambayeque, a nivel regional es poco lo que se ha hecho concretamente en favor del turismo. Las principales funciones turísticas de Lambayeque todavía están siendo desarrolladas por el gobierno central y por otros organismos. Las necesidades de infraestructura y la poca riqueza de recursos naturales de la región hacen que el gobierno central intervenga de manera casi exclusiva sólo en excavaciones, despreocupándose por el desarrollo de la infraestructura, servicios públicos, -transporte, alcantarillado, etc-comercio ambulatorio, seguridad ciudadana. Las obras de conectividad que se están realizando entre los pueblos cercanos a Chiclayo originan que éste sea cada vez más desordenado, informal, llegando incluso a que la nueva población busque lugares periféricos para vivir aun cuando en ellos no se brinde servicios de agua ni desagüe.

A nivel local, en Chiclayo se ha incrementado la inversión privada, la ciudad cuenta con centros comerciales extranjeros, que por medio de las franquicias venden sus productos y permiten que el visitante se sienta familiarizado. En el rubro hotelero existen mejoras y nuevas propuestas pero que, por falta de atractivos altamente desarrollados, espectáculos, adecuados centros de diversión familiares, centros de entretenimiento nocturno y otros factores más, el visitante solo está de paso, es decir, no pernocta más de dos días, salvo los casos en que se realicen convenciones, eventos deportivos como la Copa América o los Juegos Bolivarianos que son eventos de escasa frecuencia.

Sin embargo, nuestra región, pese a que cuenta con un descubrimiento importante a nivel mundial como es el caso del Señor de Sipán, no existe –o no se evidencia– una planificación del turismo y, aparentemente no hay capacidades de planificación en el gobierno regional, limitándose solo al dictado de algunas charlas sobre concientización o buen trato al turista, que muchas veces son dirigidos sólo a representantes de organizaciones; marchas con banderolas y pancartas fomentando el turismo y el cuidado del ambiente

realizado en su mayor parte por estudiantes originando caos vehicular, comercio ambulatorio y consecuentemente suciedad de las calles.

5.3.2. En cuanto a los recursos.

La descentralización del turismo en el Perú tiene aspectos más operativos que políticos, es decir, que hay una provisión local de bienes públicos desde el gobierno central más que una decisión local de gasto y financiamiento del turismo. Por ejemplo, la Unidad de Gestión del Santuario Histórico de Machu Picchu es un servicio claramente definido en el gobierno central a través del INC, INRENA y MINCETUR. La Región Cusco y otros órganos locales sólo participan en la administración.

En este sentido, la DIRCETUR tiene funciones todavía desconcentradas del MINCETUR y depende de la asignación del presupuesto del gobierno regional que proviene de las transferencias centrales. Si bien las municipalidades y los gobiernos regionales están obligados a tener presupuestos participativos, estos, en general, no definen prioridades en turismo sino en infraestructura que tienen externalidades positivas al turismo (obras viales, saneamiento, etc.).

Los comités de los presupuestos participativos tampoco eligen el nivel de impuesto para sostener el gasto puesto que la ley de descentralización fiscal aún no se implementa; máxime, teniendo en cuenta los últimos sucesos de corrupción acontecidos con algunas autoridades regionales y municipales, quienes incluso han sido privados de su libertad.

Así mismo, un argumento por una descentralización operativa en Chiclayo es la decisión de inversión planificada para mejorar la infraestructura turística en referencia al alcantarillado y pistas, debiendo así mismo adoptar medidas

inmediatas para la organización del tránsito vehicular, el comercio ambulatorio, la informalidad, limpieza pública y sobre todo la seguridad ciudadana.

Debemos acotar que el impacto en el desempeño del turismo por la descentralización se ha dado principalmente por las transferencias de recursos y no tanto por las transferencias de funciones. En el caso del Cusco, se evidencia que el aumento del gasto en turismo ha ido en función del aumento de las transferencias de recursos. Esto no quiere decir que el gobierno regional esté cumpliendo con todas las funciones transferidas, pues hay aun dependencia funcional de la DIRCETUR con el MINCETUR.

Cabe anotar que las funciones y recursos transferidos están condicionados al desarrollo de otros sectores como transportes y servicios básicos. El estado se ha preocupado en crear polos turísticos como Amazonas, Lambayeque y Cajamarca. El problema es que la conectividad de estos lugares y los servicios básicos de agua, desagüe y electricidad son insuficientes en los pueblos donde se encuentran los atractivos turísticos.

Por otro lado, con el fin de promover el turismo en la zona norte del Perú, en el 2008 se inició el proyecto turístico Ruta Moche⁹⁰, que comprende los departamentos de La Libertad y Lambayeque, pretendiendo ser el segundo destino del país después Machu Picchu. Sin embargo, a la fecha los resultados no han sido los esperados, ya que al parecer solo La Libertad⁹¹ ha logrado desarrollar el turismo en la región con esta propuesta. Para ello, el gobierno regional ha realizado inversiones en infraestructura vial para facilitar el acceso a los lugares turísticos, habiéndose asfaltado la ruta hacia el Complejo Arqueológico El Brujo,

⁹⁰ La Ruta Moche es un camino turístico que se inicia en la ciudad de Trujillo en lo que antiguamente fuera la sede de poder de la cultura Moche conocido como Las Huacas del Sol y La Luna y luego continúa por una serie de lugares que fueron parte de los reinos mochica y Chimú; discurre por el norte peruano principalmente a través de los departamentos de La Libertad y Lambayeque, a unos 600 a 750 km al norte de Lima.

⁹¹ Según el Gerente Regional de Comercio Exterior y Turismo, Bernardo Alva Pérez, esta región creció 11% en flujo turístico el año 2013, con respecto al año anterior, además aseveró que esta ruta se ha convertido en uno de los principales destinos del país, y es La Libertad que más crece en el norte en cuanto a visitantes. En <http://www.larepublica.pe/15-07-2014/ruta-moche-aun-no-logra-ser-el-segundo-destino-turistico-del-pais>. Consultado en mayo del 2014.

a las Huacas del Sol y la Luna, la vía a Poémape, al Cañoncillo, a Cascas y a Huamachuco, con lo que se dispone de otras opciones para seguir recepcionando al turismo.

Lambayeque no ha corrido con la misma suerte, toda vez que factores como la inseguridad, mal estado de las pistas, las deficiencias en las vías de acceso a los restos arqueológicos como Chotuna-Chornancap o Ventarrón y los actuales actos de corrupción han sido factores decisivos para que el fenómeno turístico en nuestra ciudad decrezca; aun así, sin haberse superado lo expuesto, se ha previsto la mejora de otras rutas específicas como la del Bosque de Pómac y Pirámides de Túcume.

Es preciso tener en cuenta que una política de fomento al turismo no debe basarse en la reducción de precios de los servicios de hospedaje, alimentación, museos entre otros servicios que consumen los turistas extranjeros vía eliminación de impuestos. No está demostrado que esto beneficie a la población. Los empresarios ganarán lo mismo y el estado no percibirá recaudación que la puede usar para financiar la provisión de bienes y servicios. La competitividad del país también depende de la oferta turística que tiene, es decir de las ventajas comparativas de bienes exclusivos.

5.3.3. Otras razones de desarrollo turístico.

Resulta necesario señalar que la idea de destino exitoso se refiere al de desarrollo turístico competitivo. Por lo tanto, para comprender las razones por las cuales una región se ha desarrollado turísticamente mejor que otra en un escenario que no depende necesariamente de la descentralización, hay algunos factores que reflejan sus resultados en indicadores de competitividad del destino

como el volumen de turistas. Cusco recibe más de 750.000⁹² turistas extranjeros cada seis meses y Lambayeque poco más de 20.000⁹³ turistas extranjeros. Con esta gran diferencia se demuestra que Cusco es un destino turístico más competitivo y por lo tanto más exitoso.

A pesar de buscar la descentralización del turismo, algunos factores son necesarios que concurran para que éste se desarrolle: coincidencia de recursos naturales, culturales, arqueológicos; infraestructura pública básica y planta turística; desarrollo de proveedores del turismo; organismos públicos que han desarrollado capacidades administrativas en ordenación del territorio, hacienda y turismo; y promoción.

Es evidente que tanto Cusco como Lambayeque poseen suficientes recursos naturales, arqueológicos y culturales respectivamente pero se diferencian mucho en infraestructura básica y en planta turística. Cusco ha tenido apoyo del Estado desde hace más 30 años con la cooperación de COPESCO-Cusco que se encargó de la planificación y ejecución de inversiones en materia de infraestructura básica como restauración arqueológica, paradores, carreteras, habilitación de accesos, etc.

Lambayeque buscará beneficiarse con el tan anhelado proyecto de irrigación Olmos cuyo objetivo principal es la creación de un polo de desarrollo económico y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en el norte del país. Con la puesta en marcha de este proyecto se estima la captación de una inversión directa en obras de infraestructura pública por un monto superior a \$200 millones de dólares y la inversión de agro empresarios por unos \$400 millones

⁹² Según la Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo (DIRCETUR), entre enero y julio Cusco fue visitado por un millón 242.249 turistas. De ese total, 756.419 fueron turistas extranjeros y 485.830 nacionales. En <http://elcomercio.pe/vamos/peru/mas-millon-240-mil-turistas-visitaron-cusco-entre-enero-julio-noticia-1468634>. Consultado en octubre del 2013

⁹³ Según el Gerente Regional de Comercio Exterior y Turismo de Lambayeque, entre enero y agosto del 2013 arribaron 389,018 visitantes nacionales y 22,365 extranjeros. En <http://elcomercio.pe/vamos/mundo/llegada-turistas-extranjeros-lambayeque-crecio-25-respecto-al-2011-noticia-1471402>. Consultado en octubre del 2013.

de dólares; generando puestos de trabajo indirectos en servicios colaterales; como plantas industriales, fletes, comercio, educación, salud, turismo, etc.

La reciente rehabilitación y acondicionamiento del muelle de Pimentel de aproximadamente 700m de longitud, ha sido una obra ejecutada mediante el convenio entre el Plan COPESCO Nacional como Unidad Ejecutora de Infraestructura Turística de MINCETUR y la Municipalidad de Pimentel, quienes en un alianza estratégica de financiamiento y ejecución hacen realidad una obra tan anhelada por la población chiclayana y los sectores de turismo del norte del país; de esta manera se busca impulsar el turismo, con adecuadas infraestructuras turísticas para el visitante y beneficios para los pobladores locales.

Sin embargo, falta por fortalecer el desarrollo de los encadenamientos productivos en nuestra región, a pesar que existe mucho discurso entre políticos y medios de comunicación sobre el gran potencial turístico que posee nuestra región poco o nada se hace por materializarlo. No solo basta con tener a Sipán, el árbol milenario o las Pirámides de Túcume como atractivos turísticos nos hace falta infraestructura que permita una experiencia integral de calidad al visitante y ello traerá consigo beneficio económico a quienes participen de las cadenas de producción que trae el desarrollo de la actividad turística. La conversión de empresas para proveer a los hoteles, restaurantes y turistas se ha orientado fuertemente hacia los recursos humanos, tales como guía de turismo, cocineros profesionales, artesanos, técnicos informáticos, etc.

En nuestra región aún falta que los gobiernos locales y los órganos públicos se organicen de manera tal que consideren la actividad turística como parte del quehacer político incidiendo de manera positiva en el desarrollo de las comunidades. Las políticas públicas aplicadas al turismo solo se limitan a simples charlas informativas o marchas con pancartas sin llegar a transformar los

recursos asignados por el gobierno central hacia inversiones turísticas rentables que capitalicen los recursos provenientes del turismo para poder potenciarlos y revertirlos a través de mayor infraestructura, coordinación y reglas de juego para el turismo sostenible. En Lambayeque se percibe una débil institucionalidad turística que todavía depende de la asistencia central y poca iniciativa innovadora para generar turismo, pues no existen planes de desarrollo turístico ni ordenamiento territorial. Máxime si en nuestro contexto local quien estaba a cargo de la sub gerencia de turismo en Chiclayo era una persona que apenas contaba con secundaria siendo designada sólo por el hecho de ser familiar de una persona allegada al municipio⁹⁴

En lo referente a las políticas públicas sobre el desarrollo de la actividad turística, desde hace medio siglo Cusco y Machu Picchu han sido referentes indiscutibles del turismo en nuestro país; sin embargo, desde inicios del año 2000, MINCETUR ha tratado de incorporar otros destinos turísticos a través de la tan promocionada marca Perú, en la Región Lambayeque se ha explotado la imagen e importancia del Señor de Sipán sin obtener el éxito deseado. Caso diferente es precisamente Cusco, que es un producto impulsado inicialmente por el gobierno central y posteriormente apoyado por sus autoridades locales así como la organización e intervención de la empresa privada que han visto rentable el negocio turístico.

Es así que podemos formularnos la siguiente pregunta: ¿Por qué una descentralización de las políticas públicas debería favorecer el desarrollo turístico? Pues, simplemente porque se toman mejores decisiones públicas para proveer bienes y su financiamiento cuando se está más cerca de los problemas y necesidades. Es así que la descentralización como un medio para conseguir eficiencia en las decisiones de las políticas públicas en turismo deberá definir

⁹⁴ Por Resolución de Alcaldía N° 247-2012-MPCH/A de fecha 30-MAR-12 se designó a la señora Norma Esperanza Muro de Del Castillo, madre de la pareja sentimental del alcalde de Chiclayo, como Sub Gerente de Turismo contando tan solo con estudios secundarios.

políticas de fomento más efectivas, mejor regulación, mejor planificación, funciones turísticas más específicas y delimitadas, mejor coordinación y mayor captación de recursos.

5.4. Propuestas de gestión y lineamientos de políticas públicas orientadas al desarrollo de la actividad turística.

Partiendo de lo desarrollado en los capítulos precedentes sobre el proceso de descentralización en el Perú, normatividad y políticas en materia turística nos atrevemos a sugerir algunas ideas para diseñar políticas públicas orientadas a una mejor toma de decisiones en descentralización turística; las mismas que se encuadran desde la óptica administrativa, económica, política, regulatoria y fiscal.

a. Dimensión administrativa de la descentralización del turismo.

- La descentralización de las políticas públicas en turismo debe tener aspectos más políticos que operativos. Es decir que el Fondo transfiera los recursos para que las regiones decidan en qué ejecutan proyectos turísticos.
- Entregar a las regiones la modalidad de devolución de la promoción turística interna debido a que ésta cumple con los argumentos en favor de la descentralización: las preferencias locales son tan particulares que en cada región conocen lo que tienen como recursos turísticos porque dominan su propio territorio y saben cómo promocionarlo, casi siempre los recursos turísticos están definidos dentro de las jurisdicciones de las regiones, no existen economías de escala en cuanto a la provisión de recursos turísticos y la competencia puede ser fuerte entre gobiernos subnacionales para atraer turistas.

- Coordinar la transferencia de funciones entre diversos sectores relacionados con el turismo como el MTC y el Ministerio de Vivienda y Construcción. Asimismo, buscar formas simples de gestión de productos turísticos donde no estén involucrados muchos organismos y organizar internamente los gobiernos locales para que puedan responder favorablemente al turismo como por ejemplo, crear enlaces funcionales entre DIRCETUR y el Plan Especial COPESCO.

De esta manera, existen argumentos sustentados teóricamente para que la promoción interna sea realizada por los gobiernos subnacionales. La promoción turística externa tiene características diferentes que hacen que ésta deba ser proveída por el gobierno central a través de PROMPERÚ, pues sería muy costoso que cada región opte por la promoción externa a través de ferias internacionales. Entonces, PROMPERÚ sería más eficiente si se especializa en la promoción externa del Perú y los gobiernos subnacionales se dedican a la promoción interna y a brindar información.

Dentro de las funciones transferidas se deben reconocer cuáles de ellas son estratégicas, es decir las que provocan cambios, las que pueden agregar valor a través de la innovación. Es importante rescatar las experiencias en turismo de las regiones puesto que el capital social generado provocará la agregación de valor a las funciones que cumplan las DIRCETUR. En este sentido, es necesario que las DIRCETUR tengan una dimensión delegativa en cuanto a sus funciones para contar con mayor poder de decisión y romper el nexo desconcentrado con MINCETUR.

La transferencia de recursos depende de la suerte que tengan las regiones en cuanto a los recursos naturales, arqueológicos o culturales que poseen. Una unidad de gestión debe transferirse con personal, presupuesto (con el que ya

cuentan los gobiernos regionales) procedimientos y equipos, con lo cual las capacidades se transfieren con las funciones.

b. Dimensión económica de la descentralización del turismo.

- En cuanto a las concesiones, es recomendable plantearse la posibilidad de extenderlas hacia los bienes públicos que actualmente son ofrecidos por el Estado. Se propone hacer una descentralización económica de manera que los privados financien y tomen decisiones sobre la administración⁹⁵. Lo que ocurre en la realidad es que la mayoría de los recursos turísticos están siendo administrados por el Estado, sin embargo, la mayoría no se comporta como bienes públicos puros, sino que son de fácil exclusión y pueden proveerse por el mercado. La razón de esto es la dificultad de financiamiento y la producción de este tipo de bienes. Los lugares más conocidos, tanto arqueológicos como naturales son de fácil exclusión y su rivalidad en el consumo depende en cierto grado por la congestión que puedan presentar de acuerdo a una demanda turística estacional. Desde este punto de vista, es posible la concesión privada de los recursos turísticos de fácil exclusión. En este sentido, las concesiones se deben coordinar con las regiones a través de la integración y colaboración de PROINVERSION.

⁹⁵ En el año 1969 un morador de la comunidad de Chongoyape (Chiclayo) se comunica con el entonces joven fotógrafo naturalista Heinz Plenge para avisarle que había cazado un oso de anteojos en una zona cercana al cerro Chaparrí. Un año después, Plenge vuelve a la zona y queda maravillado con el paisaje y el entorno natural y establece un lazo afectivo que con el paso del tiempo se volvería fundamental para su vida. Ya en 1998, Plenge regresa a Chaparrí con pocas esperanzas de encontrar un hábitat conservado, pero se lleva una grata impresión al ver que la mayoría del ecosistema se encontraba intacto y se podía observar diversas especies de animales como osos, venados, gatos monteses y pavas aliblanas entre otros. Al ver la voluntad de los comuneros de ceder parte del bosque para fines de conservación, decide poner en marcha el proyecto de la creación de un área de protección del entorno natural. Luego de una ardua campaña de motivación y concientización, los comuneros de Santa Catalina acordaron en asamblea general el día 10 de enero de 1999, ceder más de 30 mil hectáreas de sus tierras para fines de conservación, quedando anuladas las actividades agrícolas y ganaderas en esa zona. De esa manera nace pues, la reserva de Chaparrí, la primera área de conservación privada en el país. Con Resolución Ministerial N° 134/2001-AG de fecha 19-DIC-01 se reconoce a Chaparrí como Área de Conservación Privada. A la fecha, Chaparrí aporta a la conservación de la diversidad biológica e incrementa la oferta de oportunidades para la investigación científica, la educación y el turismo especializado.

c. Dimensión política de la descentralización del turismo.

Si bien la dimensión política se refiere a la autoridad y control político, la planificación del turismo es parte de las decisiones políticas regionales y centrales. Por ello, el PENTUR fue elaborado para trascender en el mediano y largo plazo. Los nuevos gobiernos no deben retroceder lo avanzado. El turismo ofrece posibilidades de desarrollo que nunca se van a ejecutar si no tenemos la certeza de que iremos en una misma dirección algunos años después. Por lo tanto, el PENTUR debe tener un carácter de marco general para las políticas públicas en turismo a nivel nacional. Es decir, debe ser un referente obligatorio para la elaboración de proyectos, promoción y desarrollo de circuitos turísticos económicos, donde estén involucrados los gobiernos regionales y locales.

La recomendación política es que se dé continuidad al PENTUR para lograr la sostenibilidad y competitividad del turismo en Perú, propiciando que el sector contribuya a transformar y mejorar los niveles de bienestar de los ciudadanos, especialmente aquellos del ámbito rural. La planificación del turismo es una política de Estado que busca el desarrollo congruente con las posibilidades locales, el uso racional de los ecosistemas turísticos, el respeto al entorno y a las culturas locales.

En este sentido, en el Perú se ha adoptado una planificación centralizada del turismo, sin embargo, el PENTUR proviene de las políticas de desarrollo sostenible del Acuerdo Nacional que fue un consenso que buscaba una visión compartida del Perú. En el PENTUR se recogió la participación pública y privada de todas las regiones del país buscando el consenso nacional del sector, por lo que su importancia es que sea el soporte para la ejecución de políticas públicas en turismo en el largo plazo.

La planificación puede descentralizarse hasta una modalidad delegaría, de manera que el PENTUR sea el documento base para que los gobiernos sub nacionales planifiquen contextualizando su propia realidad. De hecho, el PENTUR tiene lineamientos tan generales que fácilmente los municipios y las regiones podrían materializarlo a través de proyectos.

A través del Sistema de Información para la Gestión del Turismo, el MINCETUR recopila, procesa y difunde la información estadística relacionada con el turismo, para ello, las entidades públicas y privadas deben facilitar oportunamente la información necesaria y consistente para actualizar permanentemente el referido sistema. Para ello, la Cuenta Satélite de Turismo (CST) que es un instrumento de medición económica del turismo, que se desarrolla sobre la base de un sistema de información estadístico subsectorial debe coadyuvar a la toma de decisiones del sector

En este sentido, los datos que proporcione la CST deben formar parte de la política turística de MINCETUR de manera que es correcto su centralismo. Los gobiernos subnacionales deben beneficiarse de la información que arroja la CST para dar incentivos y corregir fallas en el mercado.

Por otro lado, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) cumple un rol fundamental para la identificación de los proyectos de inversión pública sustentables a través de la evaluación social. Es necesario un mayor grado de descentralización del SNIP para que la agenda de ejecución de los planes sea más realista y tenga mayor precisión y certeza de cumplimiento.

Por su parte, el Fondo de Promoción y Desarrollo Turístico es una herramienta para la planificación de la inversión pública centralizada. Desde este punto de vista, los cinco programas nacionales ordenan las propuestas de inversión en las regiones y en MINCETUR en el mediano plazo. La

centralización de este fondo responde a su financiamiento bajo la recaudación de la SUNAT. Lo que hace falta es la priorización objetiva de las propuestas y premiación del esfuerzo de los gobiernos subnacionales por plantear inversiones que estén sujetas a los planes regionales basados en el PENTUR. En este sentido, es positivo que exista la asistencia estatal inicial a un turismo emergente y con el apoyo de las ONGs. Es una forma de cumplir la función de distribución del Estado.

Por último, es importante que la autonomía de las regiones se vea reflejada por la capacidad para resolver problemas a través de las decisiones para mantener la gobernabilidad ante los conflictos de los gobiernos locales que puedan afectar al turismo.

d. Dimensión regulatoria de la descentralización del turismo.

Dada la problemática que se viene presentando en el desarrollo de la actividad por la informalidad y la persistencia de algunas empresas de eximirse del ámbito de la autoridad competente, es necesario que la regulación de tragamonedas requiera de la coordinación de las autoridades del sector turismo, de las municipalidades, de INDECOPI y del Poder Judicial. El funcionamiento de estos negocios debe considerar, por lo menos, un plan de zonificación y el cumplimiento de contratos.

En este sentido, ya existen organismos que hacen cumplir las reglas de juego. Sin embargo, paradójicamente, hay mecanismos judiciales que imposibilitan el cumplimiento tanto al usuario como al Estado. La recomendación es que exista transparencia en la información de incumplimientos para que la sociedad civil ejerza un control moral sobre el poder judicial. Más bien se trataría de crear una regla de juego no formal que puede empujar la eficiencia de los organismos de control estatales. Además es recomendable

la coordinación entre la SUNAT, MINCETUR y las municipalidades. Si bien las funciones correspondientes a casinos y tragamonedas no han sido transferidas a las regiones, aún se corre el riesgo de tener la misma experiencia que la regulación centralizada.

Por otro lado, la regulación de las empresas relacionadas al hospedaje y restaurantes se ejercen a través de certificaciones otorgadas por el MINCETUR o DIRCETUR. El cumplimiento de estas reglas de juego está expresamente delegadas a las regiones. El asunto está en que tanto la SUNAT como INDECOPI son organismos centralizados y desconcentrados. No existen mecanismos regionales que puedan hacer cumplir las reglas de juego referidas a la protección de los consumidores. La SUNAT es más efectiva en este sentido porque tiene el rol de recaudar impuestos. Sin embargo, están latentes los mecanismos judiciales que agudizan las fallas de coordinación. Es muy importante la decisión que tomó el Tribunal Constitucional al declarar fundada la demanda interpuesta por el Poder Ejecutivo (MINCETUR) contra el Poder Judicial, en cuanto menoscaba las atribuciones constitucionales reconocidas al Poder Ejecutivo en el artículo 118º, incisos 1 y 9 de la Constitución Política del Estado⁹⁶.

De otro lado, el rol reglamentador en el caso de las agencias de viaje, restaurantes, establecimiento de hospedajes, guías de turismo y montaña está bien definido puesto que deja a las DIRCETUR la responsabilidad de aplicar los reglamentos correspondientes. Esto se define dentro de la dimensión de la descentralización regulatoria en un intermedio entre desconcentración y delegación. Es claro que no se ha planteado una dimensión devolutiva. Si MINCETUR, como principal, otorga el marco legal y las regiones lo aplican como agentes, puede crearse un problema de agencia,

⁹⁶ Al respecto, señalamos que el análisis de los conflictos competenciales de la normatividad en materia turística será materia de análisis en un estudio próximo con el que se pretende obtener el grado de doctor en derecho.

puesto que los burócratas tratarán de maximizar su autonomía ante la discrecionalidad de los reglamentos cuando hay contingencias o casos particulares. Esto no es un argumento en contra de la descentralización, sino que significa que la relación agente principal tendría menos riesgo si la DIRCETUR o si la Gerencia de Desarrollo Económico fuesen los principales.

La regulación de la actividad económica del turismo puede estar centralizada siempre y cuando esto represente mayores beneficios que costos en el objetivo de incrementar la competencia y eficiencia empresarial. En el caso de hospedajes, agencias de viaje, restaurantes y tragamonedas comúnmente existen fallas de mercado como asimetría de información por lo que se justifica que exista una regulación de estas actividades económicas para equilibrar la cantidad de información entre el consumidor (turista) y el empresario. El asunto está en que en el turismo, la producción y el consumo ocurren en el lugar visitado, entonces los visitantes siempre tienen menos información antes de viajar. Por lo tanto, es mejor descentralizar la regulación de estas inversiones. En este sentido, las normas de MINCETUR han dado un paso adelante con la descentralización de modalidad delegativa respecto a estas inversiones.

Las reglas de juego actuales no son muy claras en cuanto a los mecanismos de protección del consumidor pero se pueden perfeccionar y se deben utilizar los organismos existentes y analizar qué nivel de gobierno es el más adecuado para intervenir. Es posible que INDECOPI tenga economías de escala para regular a nivel nacional de manera que no esté descentralizado, sin embargo, una modalidad de delegación o devolución sería una opción para analizar.

En el caso de las concesiones de aguas minero medicinales lo que se conforman son monopolio que tienen que estar regulados. El rol de

MINCETUR como reglamentador de las concesiones de aguas minero medicinales convierte a las DIRCETUR en intermediarios de la información entre los privados y MINCETUR de manera que va en contra de la descentralización de las funciones.

Por otro lado, en la LOGR sólo están contempladas como parte de las funciones transferidas las concesiones forestales, de telecomunicaciones, de pequeña minería y minería artesanal. De esta manera, las concesiones de aguas minero medicinales a nivel nacional siguen formando parte de las funciones de MINCETUR. La recomendación es que esto sea parte de las funciones reguladoras de las DIRCETUR. Existen razones técnicas para su descentralización como las preferencias locales heterogéneas, pocas externalidades interjurisdiccionales asociadas a este recurso, pocas economías de escala en la explotación y competencia interjurisdiccional.

Por último, es necesario que en favor a un turismo sostenible, el INC debe transferir funciones a sus órganos desconcentrados en cuanto a la regulación de la capacidad de carga de los lugares turísticos. En las regiones donde sea posible sería interesante delegar estas funciones a los gobiernos regionales.

e. Dimensión fiscal de la descentralización del turismo.

La transferencia de recursos tiene que ver con el financiamiento de la provisión de los bienes públicos. En este sentido, las recomendaciones vienen por la aplicación de la descentralización fiscal en vista que el aumento de recursos no va acompañado del ejercicio efectivo de las funciones turísticas. Las normativas sobre descentralización fiscal están dadas, sin embargo, está condicionada actualmente a la integración de regiones. Este condicionamiento no debería frenar la descentralización fiscal.

Como las funciones turísticas están transferidas, las autoridades regionales y locales deben tener acceso a los recursos necesarios para ejercer esas funciones. Una regla de la descentralización fiscal es que los recursos financieros deben moverse junto con las responsabilidades, es decir sólo deben transferirse recursos con funciones, y transferirse funciones sólo con recursos. Pero hasta ahora no se ha cumplido esta regla, es decir se tienen más recursos pero sin destino definido hacia las funciones turísticas. Entonces, es altamente probable que exista una mala distribución de los recursos dentro de los gobiernos subnacionales.

En este sentido, la descentralización fiscal es un mecanismo interesante para que el turismo se beneficie de los recursos. La primera etapa está cumplida con la transferencia del FONCOR. En la segunda etapa, hay procesos interesantes que empoderan a los gobiernos subnacionales para tomar decisiones de gasto. Por ejemplo, se crean los recursos recaudados por impuestos del gobierno central y los incentivos como mantener el ahorro en gastos corrientes para gastarlo en otro periodo presupuestal y los premios al esfuerzo fiscal.

Si consideramos que con la descentralización fiscal las regiones deben recibir el 50% de los impuestos por IGV, ISC e impuesto a la renta de personas naturales recaudados en sus territorios para reemplazar las transferencias del FONCOR y de los recursos ordinarios, y que además se crean las transferencias complementarias para cubrir las necesidades de gasto que no sean cubiertas por los impuestos recaudados en las regiones, las regiones no recibirán más recursos de lo que ya están recibiendo. Este es el principio de neutralidad fiscal. De esta manera, las regiones con menos recursos naturales tienen la garantía de poder seguir recibiendo transferencias complementarias como compensación de los desequilibrios horizontales y verticales. Por lo tanto, se deben evitar las exoneraciones al IGV para

promover el turismo porque distorsionan el criterio de descentralización fiscal.

Con el principio de neutralidad fiscal, el efecto neto del financiamiento de las funciones turísticas parece ser neutro en la medida en que todavía no hay un destino específico de esos recursos. Con la descentralización fiscal las regiones contarían con mayores recursos propios y no dependerán del MEF y tendrán más libertad en su uso. Con un criterio bien planificado y responsable del gasto, la prioridad de las regiones con ventajas comparativas en turismo podría dar importancia a las políticas en turismo, de manera que efectivamente existan recursos destinados específicamente al gasto en turismo.

En consecuencia, la descentralización fiscal tiene en parte una modalidad de devolución a la generación del uso de los recursos propios y otra de delegación en cuanto al compromiso de un esfuerzo fiscal disminuyendo el riesgo de pereza fiscal y el *“fly paper effect”*. Pero para que esto beneficie al turismo, es necesario que la política fiscal regional se complemente con un compromiso funcional, es decir que las 18 funciones transferidas deben tener un financiamiento expreso en los presupuestos subnacionales. Por ejemplo, el ingreso por boleto turístico debe ser destinado en 100% al gasto turístico, y sobre eso, si se quiere impulsar más el turismo, otras fuentes de las transferencias o de los RDR pueden complementarse. Se trata de calzar explícitamente los ingresos con sus respectivos gastos.

Por otro lado, COPESCO debería especializarse en la administración del Fondo. A pesar de estar centralizado, éste constituye una fuente de financiamiento importante para proyectos turísticos a nivel nacional. De esta manera, el Fondo constituye un recurso para formular y ejecutar proyectos de inversión pública en turismo a nivel nacional. Pero este

carácter nacional debería obligar a que el Fondo pueda apoyar propuestas integrales de inversión pública. Además es necesario replantear la proporción del Fondo que se destina a las inversiones.

Por esta razón, el uso del Fondo está condicionado por el SNIP, el que actualmente está siendo cuestionado por su poca flexibilidad en la viabilidad de proyectos. Una recomendación es descentralizar el SNIP hasta la modalidad delegativa entregando a los gobiernos subnacionales autonomía para aprobar proyectos de inversión cualquiera sea el monto, cumpliendo con las normas técnicas del SNIP y se dé cuenta a éste. El SNIP debe orientarse a fortalecer capacidades técnicas, brindar asistencia técnica, supervisar y hacer evaluación ex-post de la inversión pública.

También es necesario focalizar los recursos del Fondo hacia las mayores necesidades. La propuesta es que el Fondo constituya un fondo concursable, es decir, que los gobiernos subnacionales presenten proyectos para ser financiados de manera que sea una transferencia cuyo método de asignación sea a través de la evaluación de proyectos. El fondo concursable es una vía para que el Estado cumpla mejor su función distributiva puesto que los recursos serían para los mejores proyectos, es decir los que tengan mayor impacto turístico. La declaración de viabilidad en el SNIP debe ser uno de los criterios para la selección de los proyectos.

Además puede haber incentivos para que los privados se involucren en turismo a través de donaciones al Fondo, a gobiernos subnacionales, INC, INRENA, etc.

Con respecto al financiamiento regional, es necesario replicar el modelo cusqueño del boleto turístico. En este sentido, es necesario modificar la Ley del Boleto Turístico en cuanto a la responsabilidad de recaudación que

debería tener la modalidad de devolución. Asimismo, es necesario tener tarifas diferenciadas en los boletos y transparencia en la recaudación de los boletos a Camino Inca y Machu Picchu.

5.5. Propuestas de políticas públicas para el desarrollo de la actividad turística.

Las políticas públicas en materia turística deben estar referidas principalmente a:

5.5.1. Diversificar la oferta turística del país, debiéndose orientar hacia el desarrollo de productos turísticos innovadores y competitivos que respondan a las exigencias de la demanda nacional e internacional.

A fin de que el Perú pueda convertirse en un país competitivo en materia turística, debe apostarse por propuestas innovadoras que le permitan adoptar un mejor posicionamiento en un entorno globalizado y cambiante. La segmentación de mercados turísticos, hace que el Perú se encuentre con ofertas escasamente diferenciables y, por consiguiente, fácilmente intercambiables con otros países. Nuestro país cuenta con dos pilares de gran valor y con capacidad de penetración en los mercados (naturaleza y cultura), teniéndolos como base se puede estructurar un modelo estratégico para desarrollar destinos turísticos competitivos; toda vez que la demanda global por el intercambio cultural va en aumento, siguiendo vigente el interés por visitar sitios de patrimonio arqueológico, aunque combinado con el interés de conocer culturas vivas y contribuir con la conservación del ambiente.

5.5.2. Priorizar las modalidades, productos turísticos y formas de gestión del turismo, que susciten la inclusión económica, social, política y cultural de los grupos sociales excluidos y vulnerables.

El aumento del bienestar social es cada vez menos compatible con la existencia de grupos sociales en situación de marginalidad y pobreza. A fin de facilitar que el bienestar económico se extienda a estos grupos socialmente marginados, debemos conseguir una adecuada estrategia turística rentable, moderna, segura e integradora que genere una sociedad equitativa y socialmente más desarrollada. En este sentido, las medidas propuestas sólo serán verdaderamente sostenibles si en ellas todos los miembros de la comunidad se benefician directa o indirectamente de sus frutos. resulta necesario que la actividad turística opere desde la óptica de un turismo responsable, toda vez que es un sector que permite mejorar las condiciones de vida de los pobladores locales de los destinos turísticos, incentivando así la tan promocionada inclusión social, originando oportunidades de desarrollo para la población excluida, tanto rural como urbana. Resulta necesario entonces, promover programas y proyectos orientados al desarrollo del turismo rural comunitario así como la oferta artesanal, como medios para incorporar las comunidades campesinas y/o nativas a los beneficios del turismo.

5.5.3. Incentivar la inversión –nacional y extranjera–, a fin de contribuir a la generación de empleo, mejorar la calidad de vida de la población anfitriona y transformar los recursos en productos turísticos competitivos y sostenibles.

La inversión, tanto nacional como internacional, constituye un factor clave para el desarrollo de un país. Un sector tan competitivo como el turismo, debe demostrar una firme decisión política dirigida a favorecer la inversión privada que origine nuevos puestos de trabajo. La concertación público-privada es uno de los pilares para la construcción de destinos turísticos adecuados. Es necesario fortalecer un ambiente propicio para la inversión privada nacional e internacional que asegure el acceso de los inversionistas

a la información, su capacitación en gestión empresarial y tecnológica, la mejora de la capacidad de la gestión pública y comercialización e incentivar la cooperación empresarial, así como el asesoramiento financiero para la realización de proyectos de inversión.

5.5.4. Desarrollar productos y servicios turísticos de calidad que constituyan la base de la competitividad de los destinos turísticos.

Los agentes turísticos, públicos y privados, deben entender que el Perú camina hacia un nuevo modelo turístico que requiere, hasta cierto punto, reemplazar la política de liderazgo de costes, que implica maximizar la rentabilidad abaratando el precio del servicio turístico, por otra basada en la diferenciación del producto a partir de su calidad. La mejora continua de los productos y servicios turísticos debe convertirse en una política clave para el Sector Turismo en los diferentes destinos del país. Como ya se defiende en el Plan Nacional de Calidad Turística del Perú (CALTUR), se trata de combinar atractivos, servicios y facilidades de una manera tal que motive la decisión de viaje de los turistas (dimensión de oferta), así como las necesidades y aspiraciones del cliente para alcanzar su satisfacción (dimensión de demanda). Las buenas prácticas, la normalización de los servicios turísticos y la certificación de competencias laborales son instrumentos prioritarios en el desarrollo de los destinos turísticos.

5.5.5. Articular el funcionamiento del sector público y privado a través de a gestión del turismo, buscando la participación e integración de los Gobiernos Regionales, Locales y de los gremios representativos del Sector Turismo.

La descentralización tiene importantes retos para el sector público en el país. En materia turística, el trabajo conjunto de los tres niveles de gobierno

(Nacional, Regional y Local) busca articular las funciones inherentes a cada uno de ellos en beneficio de toda la población y del fortalecimiento del Sector Turismo. La transferencia de funciones desde el Gobierno Central tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible de los destinos del país, mediante la coordinación e integración de los distintos niveles de gobierno. Las funciones transferidas otorgan distintas competencias a los Gobiernos Regionales y deben, por lo tanto, facilitar el desarrollo de los destinos turísticos. MINCETUR, como ente gestor de la actividad turística a nivel nacional, debe favorecer las alianzas estratégicas entre el sector público y el privado, involucrados en la actividad turística, para lograr el desarrollo sostenido e integral del destino.

5.5.6. Generar condiciones que permitan el desarrollo del turismo a través de la participación y compromiso de la población en general y de los actores involucrados en la actividad turística y en la protección de los atractivos.

Una estrategia para mejorar las condiciones para el desarrollo de la actividad turística consiste en motivar en la población a tener una actitud positiva individual o colectiva, como anfitriones o visitantes de otros destinos turísticos. Para el desarrollo de esta cultura turística, se deberá coordinar acciones de sensibilización que estén orientadas a la población en general, y al Sector Educación en particular. Como estrategia básica de progreso, la incorporación del turismo en la educación es un punto clave para el desarrollo de la conciencia turística, el fortalecimiento de la identidad y el respeto por el patrimonio nacional.

5.5.7. Promocionar destinos que cuentan con oferta turística desarrollada apuntando hacia los distintos mercados prioritarios, aprovechando los canales de comercialización apropiados.

La capacidad temática de los destinos turísticos del Perú es diversa y tiene el valor añadido de poseer una marca diferenciada. Los consumidores reales y potenciales de los productos turísticos tematizados deben situar en su mente una imagen clara y concisa de los diversos destinos turísticos del país. Para ello, la promoción de los destinos que poseen un entorno turístico favorable con una demanda adecuada es el camino a seguir para desarrollar el Sector Turismo en el Perú. La formulación del posicionamiento deseado en los mercados prioritarios es el instrumento técnico principal para el diseño y la definición de nuestros mensajes. La promoción, último eslabón de la cadena del servicio turístico, es una excelente herramienta para llegar al consumidor final, captar un mercado determinado, y comercializar los destinos turísticos.

CONCLUSIONES

1. La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. Este proceso, que se reinició en el año 2002, no ha contado con una política de descentralización clara, presentado tres fallas de origen: a) la creación de regiones-departamento en lugar de macro regiones; b) la falta de una secuencia en las fases de la descentralización, es decir: b.1) Descentralización política (transferencia de funciones y sus respectivos presupuestos); b.2) Descentralización administrativa (transferencia de personal técnico y capacidades de gestión); c) Descentralización tributaria. La primera está casi concluida, la segunda nunca se hizo y la tercera se alcanzó sin proponerse, hoy gracias a los precios internacionales y al canon varias regiones y municipalidades tienen altos ingresos tributarios, sin estar preparadas ni para administrarlos ni para sostenerlos en el tiempo; c) no se creó una instancia de fiscalización de los gobiernos regionales o municipales (comité de fiscalización) ni en el gobierno central (contraloría para la descentralización), con lo que se transfirió un poder discrecional cuyos resultados están a la vista.

2. Desde el ángulo *jurídico-legal*, existe, desde el siglo pasado, diversa normatividad que ha regulado la actividad turística en el Perú; sin embargo, ninguna de estas leyes nos ha conducido al crecimiento ni nos ha tornado eficientes o competitivos. Se sigue pensando que solo con leyes se generará el desarrollo, sin advertir que los planes, las visiones, las misiones, el largo plazo, el marketing y el posicionamiento son las condiciones esenciales para lograr un lugar en el mercado mundial o sudamericano. Lo cierto es que a más leyes de turismo que hemos tenido menos desarrollo hemos logrado.
3. El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo tiene la competencia en política nacional en materia de turismo. De manera compartida con los gobiernos regionales y locales es competente en el desarrollo de productos de destinos turísticos sostenibles, aseguramiento de la calidad de los servicios turísticos, promoción de la cultura turística y capacitación y formación en turismo.
4. En relación a las políticas a aplicarse en el sector turismo tenemos que existe un PENTUR 2005-2015; 2008-2018 y 2012-2021, siendo así, observamos que el PENTUR 2008-2018 se aprobó estando vigente el PENTUR 2005-2015, por lo que este último no llegó a ejecutarse; situación similar se dio con el PENTUR 2012-2021 al estar aprobarse estando vigente el anterior; ello implica que no existe un plan de políticas serias orientadas al desarrollo de la actividad turística y que la dación de las mismas obedece más a caprichos de gobernantes que a políticas de Estado.

RECOMENDACIONES

1. A fin de lograr con eficiencia y eficacia el proceso de descentralización en el Perú se debe transferir de manera definitiva las funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente humanos, financieros, materiales y tecnológicos de los que son titulares las entidades del ejecutivo hacia los gobiernos subnacionales; para ello debe precisarse con mayor rigor las funciones exclusivas y compartidas de cada nivel de gobierno (Nacional, Regional, Provincial, Distrital) teniendo en cuenta que la denominación de “Regional” es una ficción transitoria de espacios cuya cobertura alude finalmente a conglomerados departamentales o provinciales aunados por expectativas y potencialidades comunes. De esta manera se resolverá la incongruencia entre el funcionamiento paralelo de las Direcciones Sectoriales Regionales, que siguen enlazadas con la autoridad ministerial y el despacho de las gerencias de los gobiernos regionales. Mientras ese paralelismo no se resuelva a favor de un solo comando (las gerencias respectivas de los gobiernos regionales), los programas, políticas y proyectos seguirán amenazados por su incompetencia y se mantendrán mecanismos burocráticos ineficientes y onerosos.
2. El Plan Nacional de Turismo – PENTUR 2012-2021 no solo debe ser una propuesta que repose en el plano literal sino que debe de obtener los objetivos propuestos

tales como promover la cultura turística y la seguridad para el visitante; desarrollar una oferta turística competitiva y sostenible; promover una demanda sostenida del turismo; y, fortalecer las capacidades de las instituciones vinculadas con la actividad turística. De esta manera podremos lograr la consolidación y el reconocimiento del sector turismo como actividad económica estratégica, relevante y prioritaria, con alto impacto social y generadora de empleo. Es evidente que el incremento de la participación del sector turístico en la economía del país es una meta que se debe considerar junto con el aprovechamiento y la conservación de los valores socioculturales y medioambientales que constituyen ventaja competitiva del Perú en materia turística; sin embargo, esta se ve limitada debido a la falta de infraestructura turística y planta turística, debiendo por tanto impulsar la inversión pública e incentivar la privada teniendo como base las normas vigentes. No hace falta normas.

3. El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo a través de PROMPERÚ debe tener a cargo la promoción externa del Perú y los gobiernos subnacionales la promoción interna, toda vez que la promoción turística externa tienen características diferentes que hacen que ésta deba ser proveída por el gobierno central a través de PROMPERÚ debiendo promocionarse en el exterior todos los atractivos turísticos que posea el país. Los gobiernos subnacionales al conocer sus potencialidades turísticas deben tener a cargo la promoción de las mismas solo a lo largo del territorio nacional.

En el tema de las competencias en materia turística desde el ámbito administrativo se debe entregar a las regiones la modalidad de devolución de la promoción turística interna con la finalidad de que sean los propios gobiernos subnacionales los encargados de promocionar turísticamente su región a nivel nacional, debiendo dejarse la promoción del Perú a nivel internacional a PROMPERÚ. De esta manera PROMPERÚ sería más eficiente si se especializa en la promoción externa del Perú y los gobiernos subnacionales se dedican a la

promoción interna y a brindar información. Desde el ámbito económico, es recomendable plantearse la posibilidad de extenderlas hacia los bienes públicos que actualmente son ofrecidos por el Estado; se propone hacer una descentralización económica de manera que los privados financien y tomen decisiones sobre la administración, tal es el caso de la Reserva de Chaparrí, que es la primera área de conservación privada en el país concedida por resolución ministerial N° 134/2001-AG de fecha 19 de diciembre de 1991; en este sentido, las concesiones se deben coordinar con las regiones a través de la integración y colaboración de PROINVERSIÓN. En lo político, al existir un Plan Nacional de Turismo, los nuevos gobiernos no deben retroceder lo avanzado, puesto que el turismo ofrece posibilidades de desarrollo que nunca se van a ejecutar si no tenemos la certeza de que iremos en una misma dirección algunos años después; por tanto, el PENTUR debe tener un carácter de marco general para las políticas públicas en turismo a nivel nacional, siendo entonces un referente obligatorio para la elaboración de proyectos, promoción y desarrollo de circuitos turísticos donde estén involucrados los gobiernos regionales y locales. En el aspecto de la descentralización fiscal, estas están condicionadas a la integración de regiones por lo que se recomienda en este sentido la creación de las macro-regiones.

4. Las políticas públicas en materia turística deben estar referidas a: a) **La diversificación y ampliación de la oferta turística del país debe orientarse hacia el desarrollo de productos turísticos innovadores que respondan a las exigencias de la demanda nacional e internacional;** b) **Las modalidades, productos turísticos y formas de gestión del turismo, que promuevan la incorporación económica, social, política y cultural de los grupos sociales excluidos y vulnerables deben ser considerados prioritarios;** c) La promoción de inversiones debe realizarse con una intención de eficacia. La inversión nacional y extranjera tienen iguales oportunidades, contribuyendo a la generación de empleo, mejora de la calidad de vida de la población anfitriona y transformación de recursos en productos turísticos competitivos y sostenibles; d) **El desarrollo de productos y servicios**

turísticos de calidad constituyen la base de la competitividad de los destinos turísticos; e) La gestión del turismo articula el funcionamiento del sector público y privado, buscando la participación e integración de los Gobiernos Regionales, Locales y de los gremios representativos del Sector Turismo; f) La participación y compromiso de la población en general y de los actores involucrados en la actividad turística y en la protección de los atractivos, es fundamental y prioritario en el proceso de generación de condiciones que permitan el desarrollo del turismo; g) La promoción se realiza sobre destinos que cuentan con la oferta turística desarrollada. De esta manera se apunta hacia los distintos mercados prioritarios, aprovechando los canales de comercialización apropiados.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ANGELES RAQUI, Carlos. La descentralización del Perú: un proceso inconcluso. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Peruana Los Andes. 2012.

ARMAS MORALES, Carlos. Justurismo. Universidad Nacional Mayor de San Marco. Lima-Perú. 2006.

ARMAS MORALES, Carlos. Marco Jurídico de la Actividad Turística: estrategia de ordenación para el desarrollo sostenible del turismo nacional. Universidad Nacional Mayor de San Marco. Lima-Perú. 2011.

BGAZO, José. Megatendencias del turismo en el Tercer Milenio. Editorial San Marcos, Lima Perú. 2002.

BURGA SOLAR, R. Manuel. Derecho constitucional del turismo – Por la elevación del turismo a categoría constitucional. Asociación Peruana de Derecho Turístico – APEDETUR -, Lima – Perú. 2005.

BURGA SOLAR, R. Manuel. Legislación Turística. Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Sistema de Educación a Distancia. Perú 2008.

Congreso de la República. Compilación de normas para la gestión pública. Año Fiscal 2012. Publicado por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Perú.

CONTRERAS, Carlos. Centralismo y descentralización en la Historia del Perú. Revista del instituto de estudios peruanos. Serie II n° 04. Lima – Perú 2000

FRITZ BURGA, Johnny Zas. “Descentralización y Buen Gobierno – Primera Parte” compendio de Normas publicado por la Defensoría del Pueblo. Lima Perú. 2003.

GUTIERREZ, Walter. La Constitución Comentada: Análisis artículo por artículo. Tomo III. Segunda Edición. Ed. Gaceta Jurídica. 2013.

HERNÁNDEZ DÍAZ, Edgar Alfonso. Planificación Turística. Un enfoque metodológico. Editorial Trillas. México. 2002.

KHATCHIKIAN, Miguel. Historia del Turismo. Universidad San Martín de Porres Escuela Profesional de Turismo y Hotelería”. Editorial Gráfica Monterrico S.A. Lima Perú. 2000.

KRESALJA, Baldo; OCHOA, César. El régimen económico de la constitución de 1993. Fondo editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. 2012.

MORENO ARIZMENDI, José Roberto: “Descentralización y zonas extremas. Fondo Universidad de Chile. Santiago – Chile 2013.

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Plan Estratégico Nacional de Turismo PENTUR 2012 – 2021.

TAMAYO SAENZ, Manuel. Análisis de las políticas públicas en la nueva administración pública. Editorial Bañón y Carrillo. Cali – Colombia. 2010.

RISCHMÖLLER Y, Úrsula. Guía para la promoción del turismo en los gobiernos locales. Cooperación Acción. 2009.

SERRANO BARQUIN, Rocío del Carmen. Turismo Sustentable y Derechos Humanos. UNAM México. 2009.

TALANCHA CRESPO, Eliseo: Derecho Turístico Peruano. Universidad Alas Peruanas – Instituto Peruano de Derecho Ambiental y Patrimonio Cultural. Primera Edición. Lima, 2010.

Normatividad:

1. Constitución Política del Perú de 1993.
2. Código Civil de 1984.
3. Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.
4. Ley N° 27658 – Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado.
5. Ley N° 27680 – Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV de la Constitución Política del Perú.
6. Ley N° 27783 – Ley de Bases de la Descentralización.
7. Ley N° 27867 – Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.
8. Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades.
9. Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
10. Ley N° 29408 – Ley General de Turismo.
11. Reglamento de la Ley General de Turismo – Ley N° 29408 (D.S. N° 003-2010-MINCETUR)

Link de interés:

<http://www.ub.edu/biblio/citae-e.htm>

ALARCON, S. Cómo citar recursos en internet.

<http://www.ub.es/div5/biblio/citae-e.htm>

ESTIVIL, A. y URBANO, C. Cómo citar recursos electrónicos.

www.mincetur.gob.pe

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

<http://www.grupoidd.org/descentralizacion/DEFINICIONESBASICASDESCENTRALIZACIONDELESTADO.pdf>

Una mirada al Consejo Nacional de la Descentralización.

www.world-tourism.org

Organización Mundial del Turismo.

[http:// www.defenturapedetur.org](http://www.defenturapedetur.org)

Portal de la Defensoría del Turismo y la Asociación Peruana de Derecho Turístico –
DEFENTUR APEDETUR

[http:// www.prompyme.gob.pe](http://www.prompyme.gob.pe)

Portal de PROMPYME – Centro de Promoción de la Pequeña y Mediana Empresa.

[http:// www.turismoyderecho.com.ar](http://www.turismoyderecho.com.ar)

Turismo y Derecho.

ANEXOS

DESCENTRALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA

ENCUESTA

INSTRUCCIONES GENERALES: Esta encuesta es anónima y personal dirigida a estudiantes y docentes de las escuelas profesionales de turismo y a fines de las diversas universidades de la ciudad de Chiclayo. Agradeceremos dar su respuesta con la mayor transparencia y veracidad a las diversas preguntas del cuestionario, todo lo cual nos permitirá un acercamiento científico a la realidad concreta sobre las políticas aplicadas al sector turismo.

Sexo:	Edad:	Procedencia	Ocupación
() Masculino	() de 18 a 24 años	() Nació en Chiclayo.	()
() Estudiante			
() Femenino	() de 25 a 34 años	() No nació en Chiclayo	()
Docente	() de 35 a 44 años		
	() mayor de 45 años		

1. ¿Con qué frecuencia se informa de lo que sucede en su región?

- () Frecuentemente.
- () De vez en cuando.
- () Casi nunca o nunca.

2. Sobre la Descentralización ¿Con cuál de las siguientes definiciones se identifica más?

- () Promover igual nivel de desarrollo en todos los departamentos.
- () Que el gobierno central transfiera poder de decisión a las provincias.
- () Que se elijan congresistas de todos los departamentos.
- () Darle más recursos a cada departamento y menos a Lima.

3. ¿Qué piensa usted que debería hacer el gobierno para ser considerado descentralista?

- () Promover la regionalización.
- () Ejecutar más obras y recursos en las regiones.
- () Fortalecer los municipios.

4. ¿Cuál de los siguientes le parece el principal problema que enfrenta la descentralización en su localidad?

- () Falta de información.
- () Poca voluntad del gobierno central.

- ☐ Corrupción.
- ☐ Problemas de coordinación entre gobiernos local y regional.
- ☐ Falta de gerencia y capacidad local.

5. ¿Qué dimensión considera más importante para implementarse en el proceso de descentralización?

- ☐ Dimensión Política.
- ☐ Dimensión Económica.
- ☐ Dimensión Administrativa.
- ☐ Dimensión Fiscal.

6.Cuál considera es el principal problema de la ciudad:

- ☐ Falta de empleo.
- ☐ Falta de pistas y carreteras.
- ☐ Pobreza.
- ☐ Delincuencia e inseguridad.
- ☐ Falta de orden y limpieza.
- ☐ Caos en el transporte.
- ☐ Corrupción.

7. Diría usted que en los últimos tres años la provincia de Chiclayo:

- ☐ Ha mejorado.
- ☐ Ha empeorado.
- ☐ Sigue igual.

8. Diría usted que en los últimos tres años la región Lambayeque:

- ☐ Ha mejorado.
- ☐ Ha empeorado.
- ☐ Sigue igual.

9. ¿Cuál cree que sería el motor para el desarrollo de la Región Lambayeque?

- ☐ Agricultura.
- ☐ Comercio.
- ☐ Industria.
- ☐ Pesquería.
- ☐ Turismo.
- ☐ Otro: _____

10. ¿Conoce usted sobre las políticas que se han adoptado en su localidad para el fomento y promoción del turismo?

- ☐ Si.
- ☐ No.

11. ¿A quién cree usted, le corresponde la promoción del turismo en su región?

- ☐ Gobierno Central – MINCETUR
- ☐ Gobierno Regional – DIRCETUR
- ☐ Gobierno Provincial – Área de Turismo

12. ¿A quién cree usted, corresponde “Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes de desarrollo de su región”?

- ☐ Gobierno Central – MINCETUR
- ☐ Gobierno Regional – DIRCETUR
- ☐ Gobierno Provincial – Área de Turismo

13. ¿A quién cree usted que corresponde “la promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas del sector turismo”?

- ☐ Gobierno Central – MINCETUR
- ☐ Gobierno Regional – DIRCETUR
- ☐ Gobierno Provincial – Área de Turismo

14. ¿Cree usted que el desarrollo de la actividad turística genera condiciones más favorables para el desarrollo de la iniciativa privada?

- ☐ Si.
- ☐ No.

15. ¿Cree usted que el desarrollo de la actividad turística mejoraría la calidad de vida de las poblaciones locales?

- ☐ Si.
- ☐ No.

16. Para que la provincia de Chiclayo se convierta en verdadero piloto turístico del país, considera que se debe realizar un plan de desarrollo:

- ☐ Menor de 04 años.
- ☐ Mayor de 04 años y menor de 10 años.
- ☐ Mayor de 10 años y menor de 15 años.
- ☐ Mayor de 15 años y menor de 20 años.
- ☐ Mayor de 20 años.

TABULACIÓN DE RESULTADOS

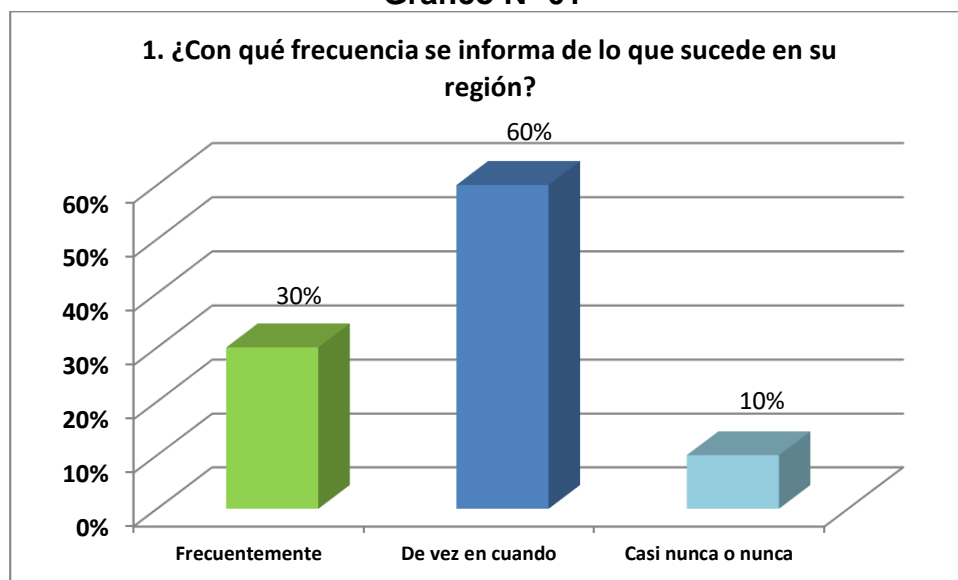
1. ¿Con qué frecuencia se informa de lo que sucede en su región?

OBEJTIVO: Conocer la frecuencia con la que los encuestados se informan de los hechos que suceden en su región.

Tabla N° 01

¿Con qué frecuencia se informa de lo que sucede en su región?	Total	%
Frecuentemente.	45	30
De vez en cuando.	90	60
Casi nunca o nunca.	15	10
TOTAL	150	100

Gráfico N° 01



ANÁLISIS: Según la tabla y el gráfico N° 01 se observa que un 60% de los encuestados solo de vez en cuando se informan sobre los hechos que suceden en la región; mientras que un 30% manifiesta que lo hacen con frecuencia; siendo que un 10% casi nunca o nunca lo hacen.

INTERPRETACIÓN: Los resultados obtenidos indican que un 90% de los encuestados de vez en cuando o frecuentemente se interesan por conocer los hechos que suceden en su región. Este dato es importante toda vez que

una sociedad informada es más consciente, crítica y desarrollada. Sin embargo, debemos precisar que no toda información que se difunde a través de los medios de comunicación es reflejo de la realidad, ello en relación a los últimos hechos suscitados en el gobierno municipal donde se habría pagado a un sector de la prensa local para no ser tan crítica con la gestión de la autoridad edil.

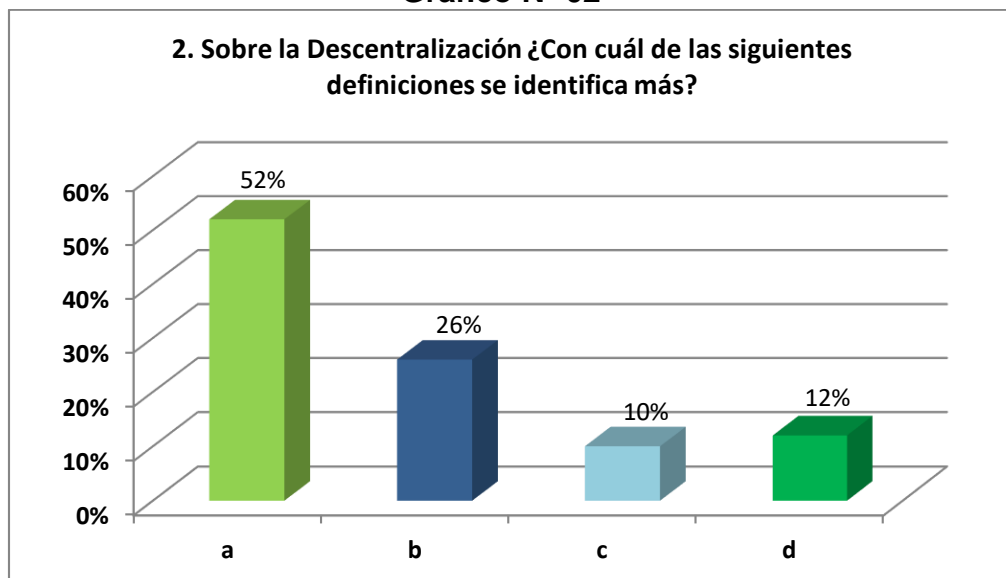
2. Sobre la Descentralización ¿Con cuál de las siguientes definiciones se identifica más?

OBJETIVO: Determinar si los encuestados conocen la definición de descentralización.

Tabla N° 02

Sobre la Descentralización ¿Con cuál de las siguientes definiciones se identifica más?	Total	%
a. Promover igual nivel de desarrollo en todos los departamentos.	78	52
b. Que el gobierno central transfiera poder de decisión a las provincias.	39	26
c. Que se elijan congresistas de todos los departamentos.	15	10
d. Darle más recursos a cada departamento y menos a Lima.	18	12
TOTAL	150	100

Gráfico N° 02



ANÁLISIS: Según la tabla y el gráfico N° 02 tenemos que un 52% de los encuestados se identifica con que la descentralización es “*Promover igual nivel de desarrollo en todos los departamentos*”; el 26% “*Que el gobierno central transfiera poder de decisión a las provincias*”; el 12% “*Darle más recursos a cada departamento y menos a Lima*” y el 10% “*Que se elijan congresistas de todos los departamentos*”.

INTERPRETACIÓN: De acuerdo a los resultados, si entendemos por descentralización la transferencia de poder de decisión (b) así como la transferencia de recursos (d) a los gobiernos regionales, entonces podemos advertir que un 38% de los encuestados conoce sobre qué trata la descentralización; sin embargo, un gran sector confunde la definición con uno de sus objetivos que es el promover igual nivel de desarrollo en todos los departamentos.

3. ¿Qué piensa usted que debería hacer el gobierno central para ser considerado descentralista?

OBJETIVO: Determinar, a criterio de los encuestados, qué debería hacer el gobierno central para ser considerado descentralista.

Tabla N° 03

¿Qué piensa usted que debería hacer el gobierno para ser considerado descentralista?	Total	%
a. Promover la regionalización.	45	30
b. Ejecutar más obras y recursos en las regiones.	78	52
c. Fortalecer los municipios.	27	18
TOTAL	150	100

Gráfico N° 03



ANÁLISIS: Según la tabla y el gráfico N° 03 un 52% de los encuestados considera que lo primero que debe hacer el gobierno para ser considerado descentralista es “*Promover la regionalización*”; un 30%, “*ejecutar obras en las regiones*” y un 18%, el “*fortalecer los municipios*”

INTERPRETACIÓN: Los resultados no indican que un 52% de los encuestados consideran que se debe promover la regionalización, toda vez que el actual proceso solo se concibe como nombre al haberse designado a los departamentos como regiones, perdiendo su esencia, toda vez que el artículo 190° de la Constitución las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas, integradas histórica, cultural, administrativa económicamente, debiendo conformar unidades geoeconómicas sostenibles.

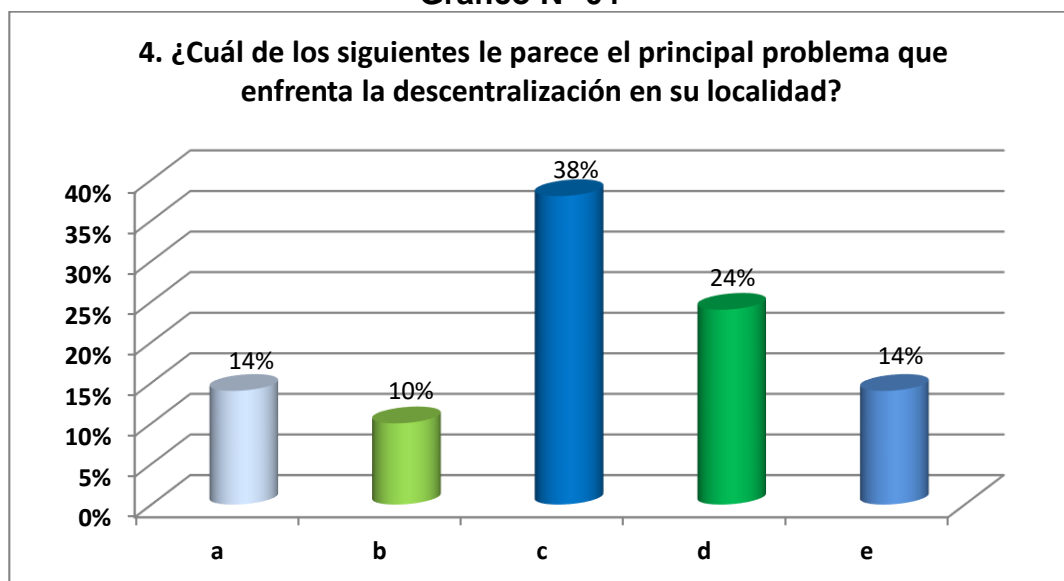
4. ¿Cuál de los siguientes le parece el principal problema que enfrenta la descentralización en su localidad?

OBJETIVO: Conocer cuál es el principal problema que enfrenta la descentralización en la localidad.

Tabla N° 04

¿Cuál de los siguientes le parece el principal problema que enfrenta la descentralización en su localidad?	Total	%
a. Falta de información.	21	14
b. Poca voluntad del gobierno central.	15	10
c. Corrupción.	57	38
d. Problemas de coordinación entre gobiernos local y regional.	36	24
e. Falta de gerencia y capacidad local.	21	14
TOTAL	150	100

Gráfico N° 04



ANÁLISIS: Según la tabla y el gráfico N° 04 nos muestran que un 38% de los encuestados refiere que el principal problema de la descentralización en la localidad es la *“corrupción”*; para el 24% son *“Problemas de coordinación entre gobiernos local y regional”*; el 14% considera la *“falta de información”*; en igual porcentaje la *“falta de gerencia y capacidad local”* y el 10% cree que es la *“poca voluntad del gobierno central”*

INTERPRETACIÓN: Los resultados indican que el principal problema que enfrenta la descentralización en la localidad lo constituye la corrupción; cabe anotar que la presente encuesta se desarrolló antes de conocerse los lamentables sucesos de la comuna chichilayana; el segundo problema lo constituiría los problemas de coordinación entre los gobiernos local y regional, debido a que los mismos no corresponden a una misma línea política; no menos importante es la falta de información el mismo que ocupa un mismo lugar con la falta de gerencia y capacidad local, esto último, tal como lo anotamos en el desarrollo del presente trabajo, debido a la improvisación en el personal asignado a determinadas áreas.

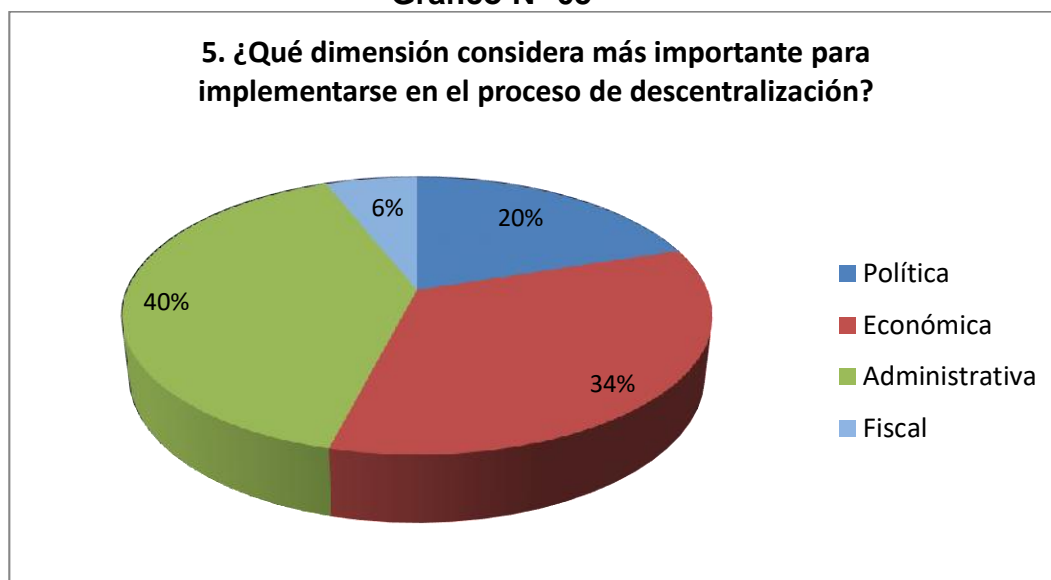
5. ¿Qué dimensión considera más importante para implementarse en el proceso de descentralización?

OBJETIVO: Conocer qué dimensión consideran los encuestados es la más importante para la implementación del proceso de descentralización.

Tabla N° 05

¿Qué dimensión considera más importante para implementarse en el proceso de descentralización?	Total	%
Dimensión Política.	30	20
Dimensión Económica.	51	34
Dimensión Administrativa.	60	40
Dimensión Fiscal.	9	6
TOTAL	150	100

Gráfico N° 05



ANÁLISIS: Según la tabla y el gráfico N° 05 el 40% considera que la dimensión más importante en el proceso de descentralización lo constituye la “administrativa”; el 34% la “económica”; el 20% “política” y el 6% “fiscal”.

INTERPRETACIÓN: Los datos obtenidos nos indican que efectivamente la dimensión administrativa es de gran importancia debido a que comprende el traslado de funciones administrativas de parte del gobierno central a los gobiernos regionales y locales; además, en segundo lugar tenemos la dimensión económica que implica la transferencia y asignación de diferentes recursos económicos. Sin embargo, debemos tener en cuenta que la dimensión

fiscal, relacionada con los ingresos y gastos públicos resulta siendo trascendental, para ello, requiere como condición previa que el país sea dividido territorialmente en unidades inferiores o menores, cada una con sus correspondientes gobiernos regionales y/o locales y estrechamente relacionados con la unidad superior o gobierno central; lamentablemente en la actualidad llamamos regiones a los departamentos.

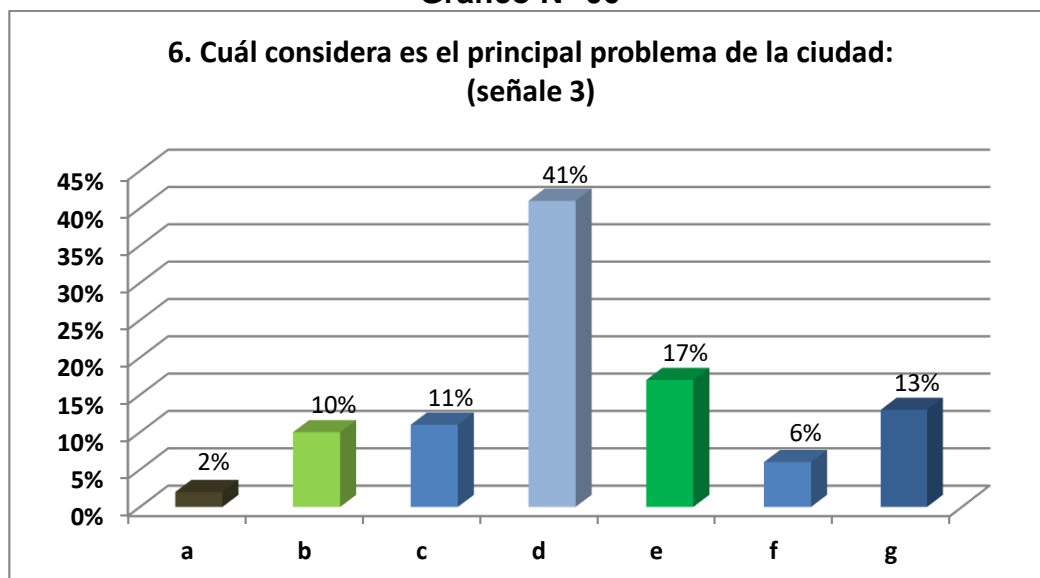
6. Cuál considera es el principal problema de la ciudad:

OBJETIVO: Determinar cuál es el principal problema por el que atraviesa la ciudad.

Tabla N° 06

Cuál considera es el principal problema de la ciudad:	%
a. Falta de empleo.	2%
b. Falta de pistas y carreteras.	10%
c. Pobreza.	11%
d. Delincuencia e inseguridad.	41%
e. Falta de orden y limpieza.	17%
f. Caos en el transporte.	6%
g. Corrupción.	13%
TOTAL	100%

Gráfico N° 06



ANÁLISIS: Según la tabla y el gráfico N° 06 tenemos que el principal problema que perciben los encuestados es la “*delincuencia e inseguridad*” con un 41%; mientras que en menor porcentaje tenemos el 17% la “*falta de orden y limpieza*”; el 13% la “*Corrupción*”; el 11% la “*pobreza*”; el 10% la “*falta de pistas y carreteras*”; el 6% “*caos en el transporte*” y el 2% la “*falta de empleo*”.

INTERPRETACIÓN: Los datos obtenidos nos indican que los encuestados estiman como principal problema de la ciudad la delincuencia e inseguridad, hecho que se corrobora con los casos de extorción que se suscitaron en esta ciudad; así mismo, la falta de orden y limpieza es el segundo problema por el que atraviesa seguido de la corrupción que vendrían a ser los tres principales problemas que percibe la comunidad chiclayana, siendo que estos, además del caos en el transporte, deben ser necesariamente políticas que deben adoptarse desde el gobierno local a fin de permitir el desarrollo de la actividad turística.

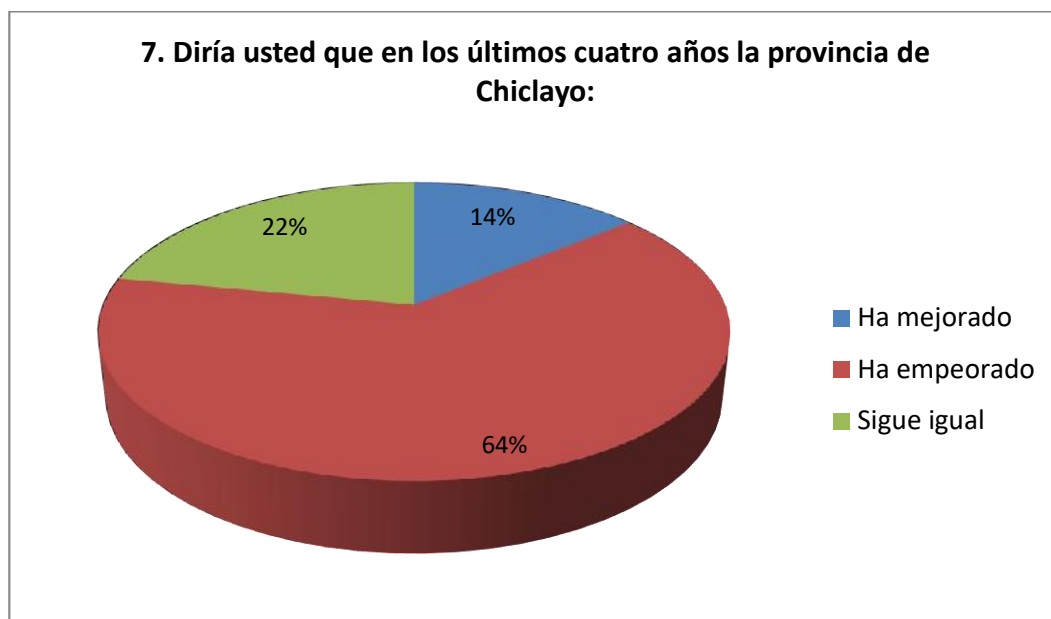
7. Diría usted que en los últimos cuatro años la provincia de Chiclayo:

OBJETIVO: Conocer el grado de percepción de los encuestados sobre la mejora o no de la provincia de Chiclayo.

Tabla N° 07

Diría usted que en los últimos tres años la provincia de Chiclayo:	Total	%
Ha mejorado.	21	14
Ha empeorado.	96	64
Sigue igual.	33	22
TOTAL	150	100

Gráfico N° 07



ANÁLISIS: Según la tabla y gráfico N° 08 indican que para el 64% de los encuestados Chiclayo ha empeorado en los últimos cuatro años; mientras que para el 22% la ciudad sigue igual y para el 14% ha mejorado.

INTERPRETACIÓN: Los datos obtenidos son para tenerlos en consideración toda vez que la percepción que se tiene acerca del desarrollo de la ciudad no es nada reconfortante. Sin lugar a dudas Chiclayo ha crecido geográficamente, pero ello involucra el desarrollo de políticas que estén orientadas a la mejora en la infraestructura con buenas carreteras, servicios de saneamiento y servicios públicos eficientes, a ello adicionalmente el orden, limpieza y seguridad. Asociando este resultado con los datos anteriores tenemos una idea en qué nos falta por mejorar.

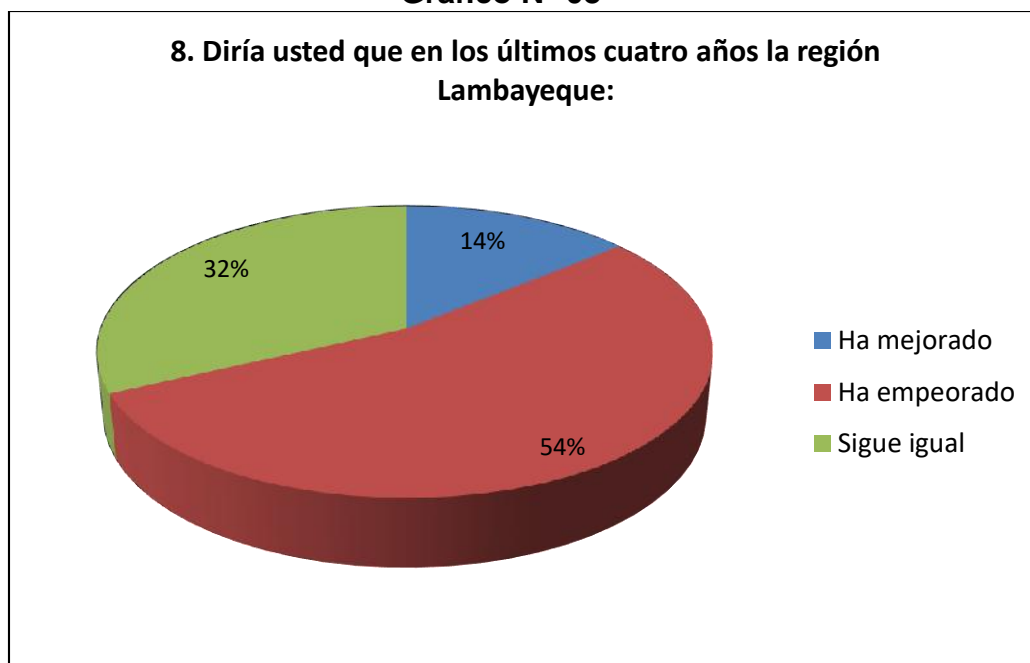
8. Diría usted que en los últimos cuatro años la región Lambayeque:

OBJETIVO: Conocer el grado de percepción de los encuestados sobre la mejora o no de la Región Lambayeque.

Tabla N° 08

Diría usted que en los últimos cuatro años la región Lambayeque:	Total	%
Ha mejorado.	21	14
Ha empeorado.	81	54
Sigue igual.	48	32
TOTAL	150	100

Gráfico N° 08



ANÁLISIS: Según la tabla y gráfico N° 09 indican que para el 54% de los encuestados la Región Lambayeque ha empeorado en los últimos cuatro años; mientras que para el 32% la región sigue igual y para el 14% ha mejorado.

INTERPRETACIÓN: De manera similar a los datos anteriores, los encuestados consideran que la región no ha mejorado, ello por la falta de liderazgo político y la demora o inejecución de obras de gran envergadura. Pese a que se vienen ejecutando las obras del Proyecto Olmos los encuestados no perciben la importancia de la misma quizá por falta de información de las autoridades competentes. A ello hay que sumarle el retraso en la ejecución de las obras de asfaltados y revestimiento de pistas.

9. ¿Cuál cree que sería el motor para el desarrollo de la Región Lambayeque?

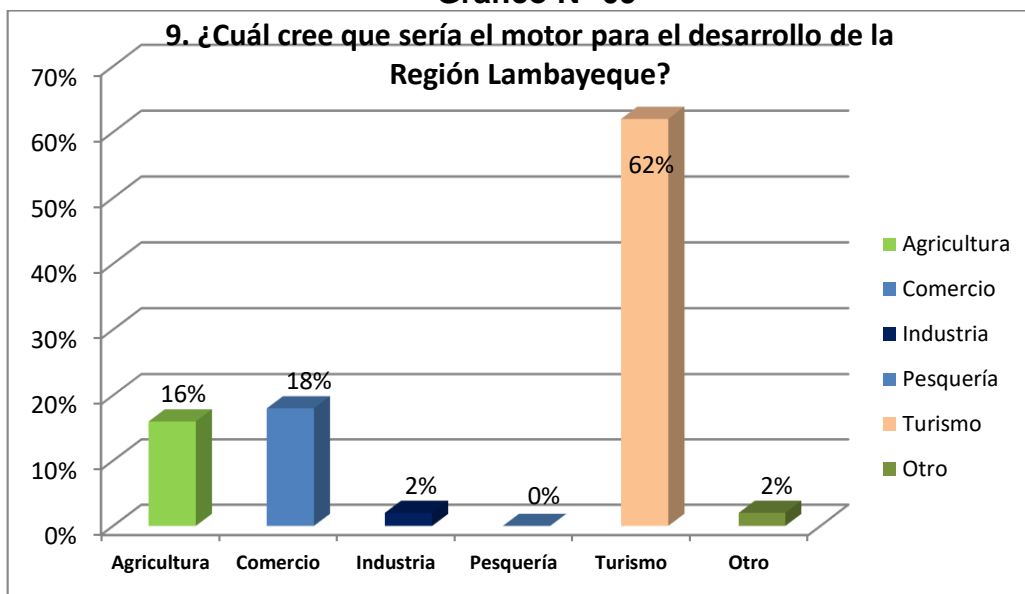
OBJETIVO: Conocer si para los encuestados el turismo constituye un motor para el desarrollo de la región.

Tabla N° 09

¿Cuál cree que sería el motor para el desarrollo de la Región Lambayeque?	Total	%
Agricultura.	24	16
Comercio.	27	18

Industria.	3	2
Pesquería.	0	0
Turismo.	93	62
Otro. (Deporte)	3	2
TOTAL	150	100

Gráfico N° 09



ANÁLISIS: Según la tabla y gráfico N° 10 tenemos que para el 62% de los encuestados el turismo constituye un motor para el desarrollo de la región; el 18% considera que es el comercio; el 16% la agricultura; el 2% la industria y el 0% la pesquería. Así mismo, el 2% considera que son otras actividades como el deporte lo que mejoraría el desarrollo de la Región

INTERPRETACIÓN: Los resultados obtenidos describen que efectivamente el turismo sería un motor importante para el desarrollo de la región, ello debido a las potencialidades culturales con las que cuenta el departamento de Lambayeque, las mismas que de ser bien promocionadas y mejorando el ornato de la ciudad se puede generar un crecimiento importante en las economías de los pobladores, pues generarían importantes fuentes de trabajo sobre todo en el área de servicios. Así mismo, el comercio y la agricultura son factores que también son considerados por los encuestados como políticas a tener en cuenta para el desarrollo de la región.

10. ¿Conoce usted sobre las políticas que se han adoptado en su localidad para el fomento y promoción del turismo?

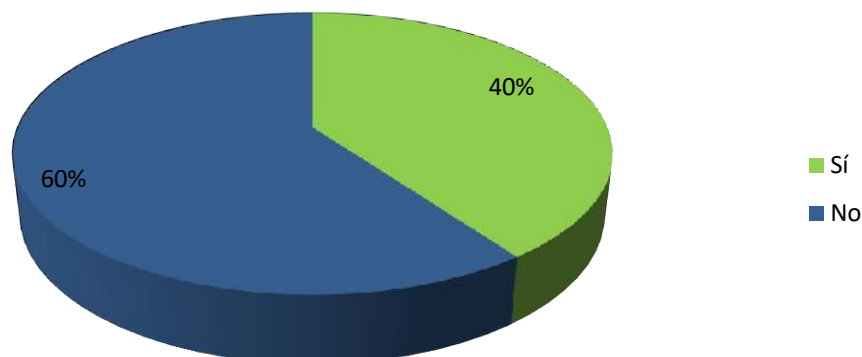
OBJETIVO: Determinar si el encuestado conoce las políticas que se han adoptado en su localidad para el fomento y promoción del turismo.

Tabla N° 10

¿Conoce usted sobre las políticas que se han adoptado en su localidad para el fomento y promoción del turismo?	Total	%
Sí.	60	40
No.	90	60
TOTAL	150	100

Gráfico N° 10

10. ¿Conoce usted sobre las políticas que se han adoptado en su localidad para el fomento y promoción del turismo?



ANÁLISIS: Según la tabla y gráfico N° 11 tenemos que el 60% de los encuestados no conoce sobre las políticas adoptadas para el fomento y promoción del turismo en su localidad; mientras que el 40% manifiesta si conocerlas.

INTERPRETACIÓN: Los resultados obtenidos indican que un gran porcentaje de los encuestados no conoce sobre las políticas adoptadas para el fomento y promoción del turismo, ello podría ser causa de dos factores: *a)* la falta de interés en el encuestado; *b)* la falta de información y divulgación de las mismas por parte de las autoridades competentes. Al haber delimitado las encuestas a personas relacionadas con la actividad turística y al tener los datos que arroja la tabla N° 01 podemos descartar la primera opción; ello implicaría que los encargados de dirigir las políticas en nuestra región deben buscar los mecanismos adecuados para su difusión y oportuno conocimiento.

11. ¿A quién cree usted, le corresponde la promoción del turismo en su región?

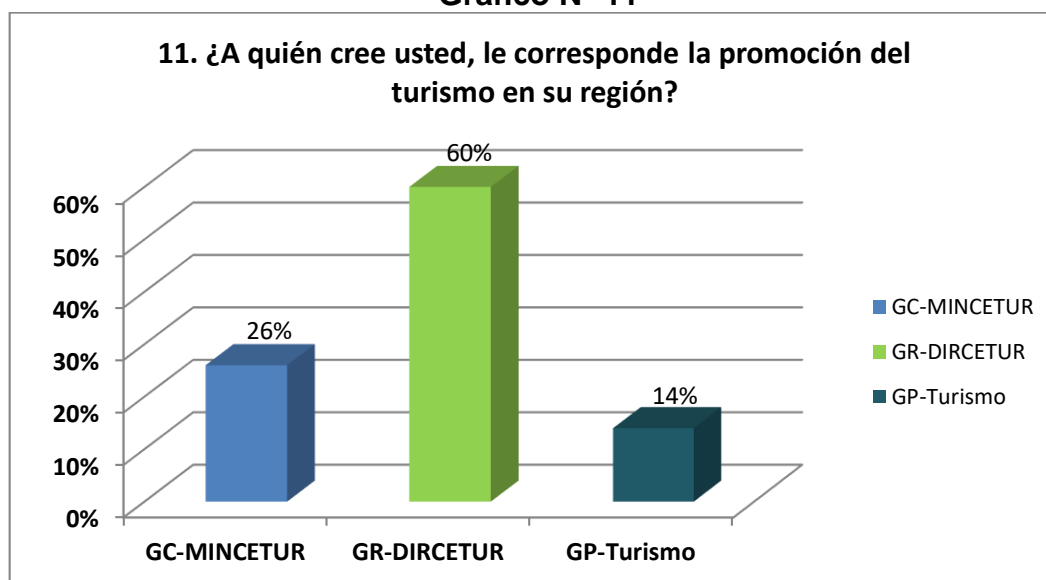
OBJETIVO: Determinar si el encuestado conoce a quien corresponde la promoción del turismo en su región.

Tabla N° 11

¿A quién cree usted, le corresponde la promoción del turismo en su región?	Total	%
Gobierno Central – MINCETUR	39	26

Gobierno Regional – DIRCETUR	90	60
Gobierno Provincial – Área de Turismo	21	14
TOTAL	150	100

Gráfico N° 11



ANÁLISIS: Según la tabla y gráfico N° 12 tenemos que el 60% considera que son los gobiernos regionales a través de las DIRCETUR a quienes corresponden la promoción del turismo en la región; mientras que el 26% considera que debe realizarlo el gobierno central y un 14% los gobiernos locales.

INTERPRETACIÓN: Los datos obtenidos nos indican que los encuestados consideran que la entidad encargada de promocionar el turismo en la región son los gobiernos regionales a través de las DIRCETUR; sin embargo, debemos remarcar que la institución encargada de la promoción del turismo en el Perú y por ende encada región es el MINCETUR a través de PROMPERÚ, empero, también es preciso señalar que muchas veces esta labor toma como destino turístico emblemático a Machupichu dejando de lado las potencialidades que poseen otras regiones, como Kuelap en Chachapoyas; Sipán en Lambayeque; etc. Por ello, es necesario delegar esta tarea a los gobiernos regionales y locales a fin de promocionar al interior del país sus potencialidades turísticas, pues son éstos los que mejor conocen su realidad y dejar la promoción del turismo a nivel internacional a PROMPERÚ quien debe incluir todos los destinos que posea nuestro país.

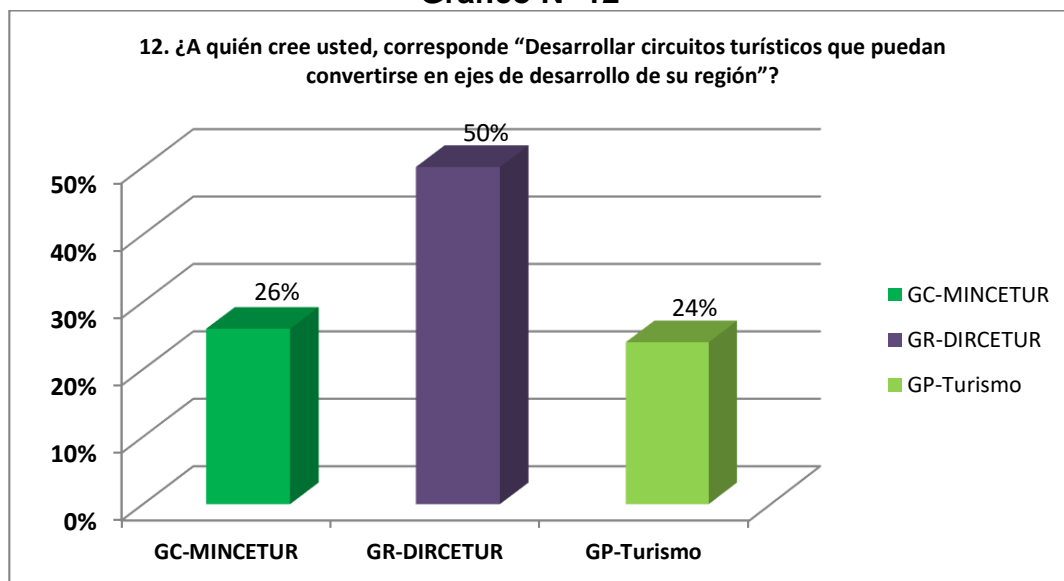
12. ¿A quién cree usted, corresponde “Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes de desarrollo de su región”?

OBJETIVO: Determinar si el encuestado conoce a quien corresponde el desarrollo de circuitos turísticos en su región.

Tabla N° 12

¿A quién cree usted, corresponde “Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes de desarrollo de su región”?	Total	%
Gobierno Central – MINCETUR	39	26
Gobierno Regional – DIRCETUR	75	50
Gobierno Provincial – Área de Turismo	36	24
TOTAL	150	100

Gráfico N° 12



ANÁLISIS: Según la tabla y gráfico N° 13 tenemos que el 50% de los encuestados considera que son los gobiernos regionales a través de las DIRCETUR a quienes corresponde el desarrollo de circuitos turísticos en la región; mientras que el 26% considera que debe realizarlo el gobierno central y un 24% los gobiernos locales.

INTERPRETACIÓN: Los datos obtenidos determinan que efectivamente son los Gobiernos Regionales los encargados de desarrollar circuitos turísticos, así lo contempla el literal “h”, inciso 1 del artículo 10 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, esta es una competencia exclusiva y compartida que les otorga la ley y la Constitución.

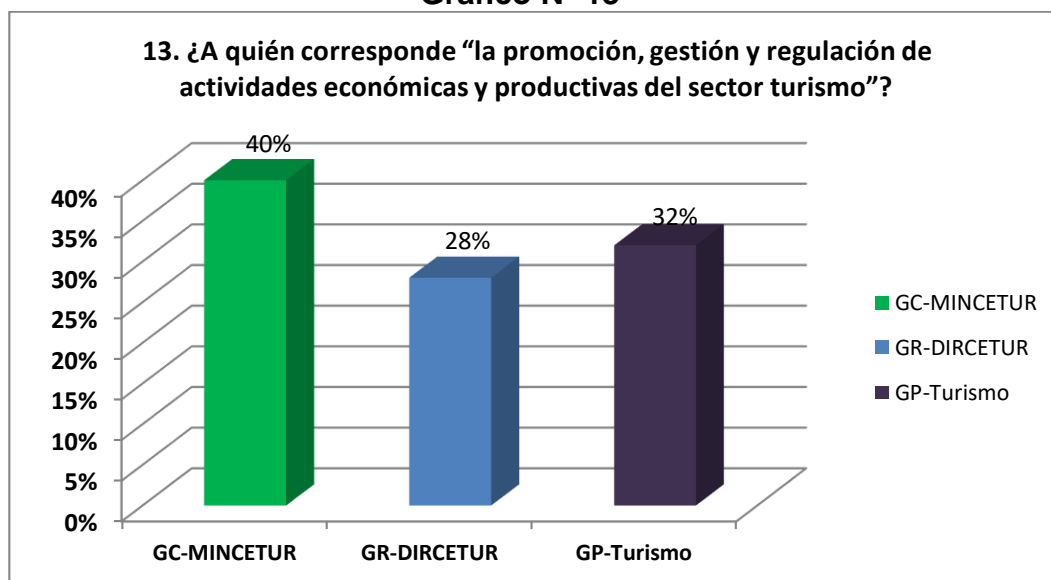
13. ¿A quién cree usted que corresponde “la promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas del sector turismo”?

OBJETIVO: Determinar si el encuestado conoce a quien corresponde la promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas del sector turismo.

Tabla N° 13

¿A quién cree usted que corresponde “la promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas del sector turismo”?	Total	%
Gobierno Central – MINCETUR	60	40
Gobierno Regional – DIRCETUR	42	28
Gobierno Provincial – Área de Turismo	48	32
TOTAL	150	100

Gráfico N° 13



ANÁLISIS: Según la tabla y gráfico N° 14 tenemos que el 40% de los encuestados considera que es el gobierno central a través del MINCETUR el encargado de la promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas del sector turismo; mientras que el 32% considera que son los gobiernos locales y el 28% los gobiernos regionales a través de las DIRCETUR

INTERPRETACIÓN: Los datos obtenidos determinan que solo un 28% conoce que efectivamente son los gobiernos regionales los encargados de la promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas del sector turismo, así lo establece el literal “c” del inciso 2 del artículo 10 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; ello implica que a la fecha

aún se piensa que el gobierno central es el encargado de la aplicación de funciones que ya han sido delegadas a los gobiernos regionales, lo que conllevaría a deducir que ante tal desconocimiento, los gobiernos regionales no sienten presión por desarrollar a cabalidad sus funciones, revertiendo responsabilidad en el gobierno central.

14. ¿Cree usted que el desarrollo de la actividad turística genera condiciones más favorables para el desarrollo de la iniciativa privada?

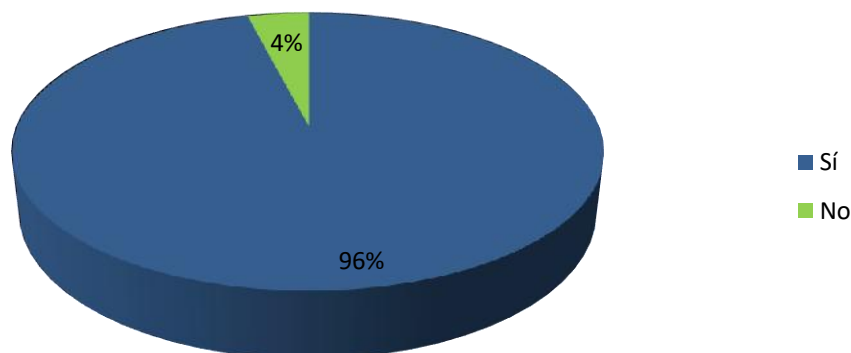
OBJETIVO: Determinar si para el encuestado el desarrollo de la actividad turística genera condiciones más favorables para el desarrollo de la iniciativa privada.

Tabla N° 14

¿Cree usted que el desarrollo de la actividad turística genera condiciones más favorables para el desarrollo de la iniciativa privada?	Total	%
Sí.	144	96
No.	6	4
TOTAL	150	100

Gráfico N° 14

14. ¿El desarrollo de la actividad turística genera condiciones favorables para la iniciativa privada?



ANÁLISIS: Según la tabla y gráfico N° 15 tenemos que el 96% de los encuestados considera que el desarrollo de la actividad turística generaría condiciones más favorables para el desarrollo de la iniciativa privada; mientras que un 4% no lo considera así.

INTERPRETACIÓN: Los datos obtenidos nos permiten determinar que un gran porcentaje de encuestados considera que el desarrollo de la actividad turística genera condiciones más favorables para el desarrollo de la iniciativa privada. Si bien es cierto que nuestra región posee potencial turístico hace falta desarrollar y mejorar la infraestructura que permita mejor acceso y seguridad, elementos básicos que van a motivar a los capitales privados a invertir en nuestra región, toda vez que al ser un destino turístico las empresas van a tener mayores beneficios en las ofertas de sus bienes y/o servicios.

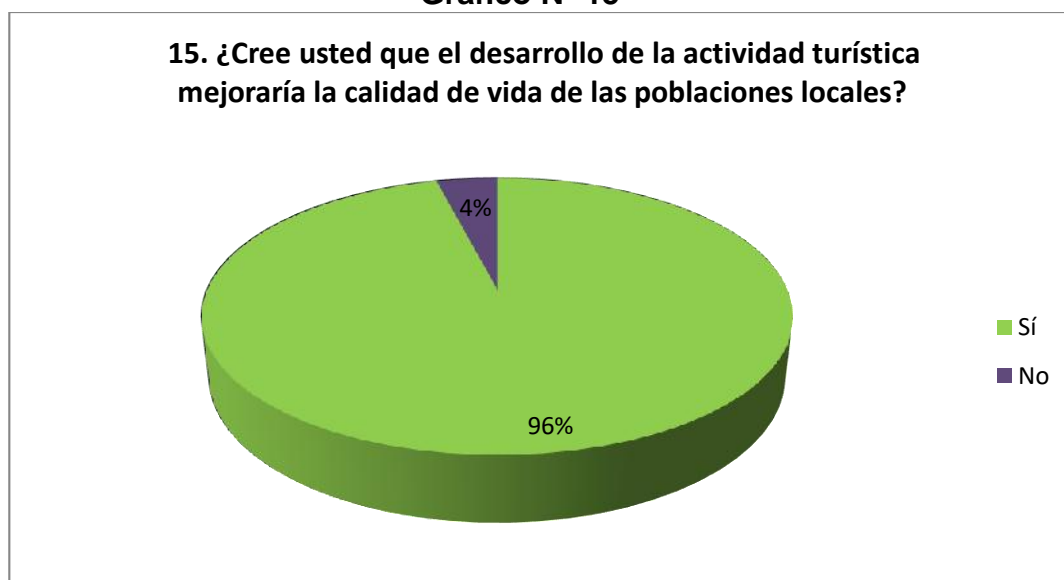
15. ¿Cree usted que el desarrollo de la actividad turística mejoraría la calidad de vida de las poblaciones locales?

OBJETIVO: Determinar si para el encuestado el desarrollo de la actividad turística implicaría en la mejora la calidad de vida de las poblaciones locales.

Tabla N° 15

¿Cree usted que el desarrollo de la actividad turística mejoraría la calidad de vida de las poblaciones locales?	Total	%
Sí.	144	96
No.	6	4
TOTAL	150	150

Gráfico N° 15



ANÁLISIS: Según la tabla y gráfico N° 16 tenemos que el 96% de los encuestados considera que el desarrollo de la actividad turística mejoraría la calidad de vida de las poblaciones locales; mientras que un 4% no lo considera así.

INTERPRETACIÓN: Los datos obtenidos nos permiten determinar que un gran porcentaje de encuestados considera que el desarrollo de actividad turística mejoraría la calidad de vida de las poblaciones locales, ello debido a que los pobladores pueden obtener ingresos por servicios y/o bienes que puedan ofrecer al turista, además, teniendo como referencia el cuadro anterior, si el inversionista privado crea empresa se generará mayores fuentes de trabajo lo que implicaría a la vez mayores oportunidades de desarrollo para las comunidades locales y frenar de cierta manera las migraciones, permitiendo un desarrollo para el trabajador, sus familias y por ende a su comunidad.

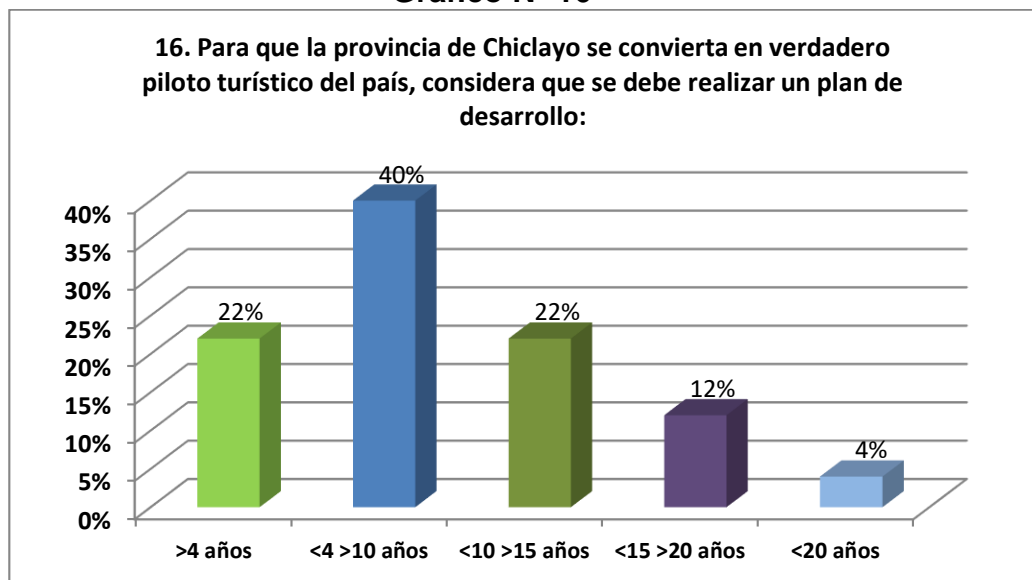
16. Para que la provincia de Chiclayo se convierta en verdadero piloto turístico del país, considera que se debe realizar un plan de desarrollo:

OBJETIVO: Determinar cuál es el tiempo que considera el encuestado el ideal para realizar un plan de desarrollo que permita que la provincia de Chiclayo se convierta en verdadero piloto turístico del país.

Tabla Nº 16

Para que la provincia de Chiclayo se convierta en verdadero piloto turístico del país, considera que se debe realizar un plan de desarrollo:	Total	%
Menor de 04 años.	33	22
Mayor de 04 años y menor de 10 años.	60	40
Mayor de 10 años y menor de 15 años.	33	22
Mayor de 15 años y menor de 20 años.	18	12
Mayor de 20 años.	6	4
TOTAL	150	100

Gráfico Nº 16



ANÁLISIS: Según la tabla y gráfico Nº 19 tenemos que el 40% de los encuestados considera que el tiempo ideal para realizar un plan de desarrollo que permita que la provincia de Chiclayo se convierta en verdadero piloto turístico del país es mayor de 4 y menor de 10 años; el 22%, 4 años; otro 22%, en un tiempo mayor de 10 y menor de 15 años; el 12%, mayor de 15 y menor de 20 años; mientras que un 4% considera que el tiempo ideal es mayor de 20 años.

INTERPRETACIÓN: Los datos obtenidos no indican que un gran porcentaje de los encuestados requiere de cambios inmediatos a corto plazo lo cual no es consecuente con la formulación de políticas públicas serias, pues estas implicarían al menos un tiempo no menor de 15 años, en este sentido solo un 16% de la población está convencido que se debe trabajar a largo plazo.

ENTREVISTAS

ENTREVISTA AL LIC. ELVIS SERRUTO PEREA, DECANO DEL COLEGIO DE LICENCIADOS EN TURISMO – CONSEJO REGIONAL LAMBAYEQUE



Mgtr. Elvis Serruto Perea

Decano del Colegio de Licenciados en Turismo – Consejo Regional Lambayeque.
Maestría en Docencia Universitaria desde el 2007.
Licenciado en Administración Turística.
Actual Especialización en Desarrollo del Turismo Sostenible – Costa Rica.
Expositor en Temas de Desarrollo Turístico y Conciencia Turística.

1. QUE REQUIERE UNA CIUDAD PARA SER CONSIDERADA COMO DESTINO TURÍSTICO

Para que una ciudad sea un destino turístico debe tener condiciones en infraestructura, es decir, accesibilidad, conectividad entre recursos, promoción turística, así como condiciones de planta turística como servicios de alojamiento, comunicación, transporte, empresas de intermediación como agencia de viajes y obviamente la calidad de recursos turísticos que se tengan, pero que estos no solo se queden en recursos sino que se conviertan en atractivos turísticos y para ello se requiere de una buena planta turística y accesibilidad y todo ello debe estar siempre apoyado de la superestructura turística que son las instituciones tanto gubernamentales como no gubernamentales. Si vemos el panorama que tienen otras ciudades y la realidad que tiene Cusco, Arequipa en relación al turismo, estas trabajan ya de manera coordinada, claro, debemos recordar que estos lugares tienen más de 30 o 40 años de desarrollo turístico.

2. CÓMO ALCANZAR ESE DESARROLLO

En primer lugar a través de un proyecto. Ahora, para poder realizar un proyecto que permita consolidar a Chiclayo como un destino turístico, primero tenemos que plantear qué es lo que queremos hacer y cómo lo debemos hacer, la falencia –desde el punto de vista de los profesionales en turismo- es que no se les prepara en temas de formulación de proyectos; es decir, las opciones se han dado, pero las veces que hemos ocupado estos cargos no entienden mucho de proyectos. Ello implica que existe un divorcio entre la universidad y la sociedad. Confiamos puestos de trabajo muy importantes a persona que no conocen de turismo. Pese a ello, en los últimos años se ha visto un desarrollo no grande pero si para cimentar bases, pero falta un trabajo continuo, como por ejemplo el tema de la basura, el congestionamiento vehicular, la accesibilidad, la informalidad, entre otros puntos que no hacen más que corren al turista.

3. CUÁL ES ENTONCES LA SITUACIÓN ACTUAL DEL TURISMO EN CHICLAYO.

Nosotros, hemos tenido el 10% del receptivo, es decir, turistas extranjeros han estado viniendo, del 100% de visitantes, el 10% ha visitado Chiclayo. Los problemas descritos han hecho que en todos estos años el turismo haya retrocedido, teniendo el 4.8% del turismo receptivo, esto es preocupante, porque estas son las personas que con el nivel económico que tienen puedan llegar a hoteles de tres o cuatro estrellas. Ahora, un destino turístico parte de la idea del visitante sobre a dónde quiere ir, qué es lo quiere conocer, muchos comenten la equivocación de decir que somos un destino gastronómico, cultural, natural, arqueológico y no dicen nada en referencia a los servicios que se prestan.

4. CÓMO SE DESENVUELVE A EMPRESA TURISTICA

La empresa turística es muy informal, donde destaca la impuntualidad, no coincide el precio con el servicio, taxistas poco preparados que muchas veces cobran comisiones para llevar a los turistas a determinados hoteles, no existen precios regulares.

5. POR QUÉ CUANDO HABLAMOS DE TURISMO EN EL PERÚ INMEDIATAMENTE POSICIONAMOS MACHUPICCHU, QUÉ LE HACE FALTA A OTRAS REGIONES O CIUDADES COMO LA NUESTRA PARA SER UNA ALTERNATIVA MÁS DEL TURISMO EN EL PERÚ

Estos no es una casualidad, se ha trabajado mucho tiempo; sin embargo, podemos decir que hace falta promoción, difusión pero por sobre todo condiciones de infraestructura y planta turística, no tenemos buenas carreteras, no tenemos espacios de entretenimiento, la capacidad hotelera o servicios que brindan alimentación es insuficiente para cubrir la cantidad que cubre Cusco y eso muchas veces es por desidia de las mismas autoridades. Lambayeque pasó por el boom de los museos sin embargo se pensó que el solo museo era suficiente, hoy paga las consecuencias, antes los turistas se quedaban en Chiclayo, el centro turístico del norte era Lambayeque por ese boom de los museos; ahora se ve una ciudad destruida, con las calles rotas, sin parchar al menos, la basura por doquier, comercio ambulatorio, el tráfico vehicular que es caótico que son servicios complementarios de la actividad turística, son factores por los cuales ha bajado el turismo. Una ciudad sucia, desordenada no atrae a nadie, así tenga un buen museo como el caso Lambayeque, pues si no tengo accesibilidad, no tengo un lugar dónde comer bien, dónde entretenerme y más aún no tengo seguridad, no será tractiva para nadie, menos para el turista extranjero que tiene otra cultura y viene con otras expectativas.

Cusco posee un estándar en la calidad de los servicios, las empresas turísticas están atravesando de manera continua el tema de la acreditación

y certificación de la calidad, muchos hoteles cuentan incluso con el ISO 14001 e incluso se preocupan por el tema de la protección al medio ambiente, ahora debemos aclarar que estas empresas no son del todo peruanas, son transnacionales que manejan otro estándar en el tema del servicio; entonces cuando llega el visitante pasa por todo un estándar en la calidad del servicio en tiempo, en calidad de servicio tanto del recurso humano como del equipamiento de infraestructura y tecnología.

6. POR QUÉ LA EMPRESA NACIONAL ES DEFICIENTE TURISTICAMENTE HABLANDO, QUÉ HACE FALTA

Solo políticas claras, eficientes y que sean exigibles. Apuntar a la misión y visión de la empresa y en base a ello trabajar.

7. SOBRE LA VISIÓN Y MISIÓN, TENEMOS POR EJEMPLO PLANES DE DESARROLLO TURISTICO O LLAMADOS PENTUR 2005-2015; 2008-2018 y 2012-2021, POR QUÉ ES QUE SE APRUEBA UNO ESTANDO VIGENTE EL ANTERIOR.

Lo que busca el PENTUR es el logro de objetivos, para el 2010 hemos debido de captar 10 millones de turistas, qué dicen las estadísticas, pues simplemente que no llegamos ni a la mitad, recién para el 2013 se ha logrado captar cerca de 2.5 millones de turistas. El PENTUR es una herramienta interesante y si uno la evalúa se da cuenta que puede resolver el tema de algunos destinos turísticos; sin embargo, ese papel no se concreta en la práctica y eso muchas veces se debe al recurso humano. La calidad del servicio de la empresa turística es deficiente y eso en vez de generar un efecto multiplicador es causa para la disminución del turismo en nuestro país.

ENTREVISTA AL ING. MIGUEL PERALTA SUÁREZ, GERENTE REGIONAL DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO DEL GOBIERNO REGIONAL LAMBAYEQUE



Mg. Miguel Peralta Suárez

Ingeniero Industrial
Gerente Regional de GERCETUR – Gobierno Regional Lambayeque
Estudios en Gestión Pública

- 1. PARA ABORDAR EL TEMA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN TURISMO ES NECESARIO CONOCER QUÉ ES LO QUE SE PRETENDE LOGRAR EN ALGUNOS AÑOS; PARA ELLO ES INDISPENSABLE CONOCER PREVIAMENTE CUÁL ES LA PROBLEMÁTICA ACTUAL DEL TURISMO EN LA REGIÓN ¿EN QUÉ SITUACIÓN SE ENCUENTRA EL TURISMO EN LAMBAYEQUE?**

Lo más impactante es que nos encontramos en un punto de inflexión en el sentido que desde el año 2012 hay una desaceleración en el arribo de turistas en general a los destinos nacionales, no siendo el caso de Cusco que es un destino potente y que es en todo caso el destino turístico por antonomasia del Perú, este un efecto que se viene condicionado por factores internacionales tales como la desaceleración del economía internacional desde el 2010, disminuyendo así el arribo de turistas de mercados emisores como EEUU, Europa, China, principalmente; en segundo término tenemos lo relacionado a la actuación de los gobiernos locales, sus obras inconclusas sobre todo en Lambayeque y Chiclayo que

son ciudades receptoras del turismo y puertas de ingreso a la región, Lambayeque como sede de los museos y Chiclayo por ser capital distrital; toda esta situación urbano ambiental, producto de obras inconclusas y la pésima gestión integral de los residuos sólidos, el desordenado transporte público de la ciudad de Chiclayo y porque no el tema de seguridad ciudadana han hecho de que haya una retracción de las estadísticas en turismo. Así mismo la escasa articulación entre las autoridades regionales y locales e incluso nacionales, es decir la escasa articulación institucional o intergubernamental, elementos que son necesarios fortalecer.

2. DEBEMOS TENER EN CUENTA QUE PARA HABLAR DE TURISMO EN LA REGIÓN NO SOLO BASTA REFERIRSE A SIPÁN, TÚCUME O LA PAVA ALIBLANCA, SINO QUE SE REQUIERE NECESARIAMENTE EL CONTAR CON UN ORDEN VEHICULAR, ERRADICACIÓN DEL COMERCIO AMBULATORIO, LIMPIEZA PÚBLICA, SEGURIDAD, ETC. ¿EXISTE TRABAJO MULTISECTORIAL PARA DESARROLLAR LA ACTIVIDAD TURÍSTICA EN LA REGIÓN?

Hay un espacio natural que es el Consejo Regional de Turismo que lo preside el titular de esta gerencia donde tenemos tres iniciativas concretas: la primera es un informe que ha realizado la Comisión Holandesa, a través de PUM, que es un organismo cooperante que ha emitido un informe que puede ser la base de un RAP, es decir un Plan de Acción y Agenda Rápida, para el relanzamiento del turismo en la Región; lo segundo es adoptar el acta que firmaron en la Cámara de Comercio los candidatos a la presidencia regional antes de las elecciones; y, lo tercero, es convocar al sector privado y establecer acciones conjuntas con la participación activa de la policía, el gobierno, el sector privado para acciones de promoción del turismo. Ahora, ciertamente los problemas que indicas pertenecen más a los gobiernos locales que, sin lugar a dudas es necesario coordinarlos, toda vez que una ciudad desordenada, caótica no es atractiva turísticamente hablando.

3. ADEMÁS DE LOS ATRACTIVOS TURÍSTICOS CON LOS QUE PUEDA CONTAR LA REGIÓN Y OTROS FACTORES NECESARIOS COMO ACCESIBILIDAD O SEGURIDAD TAMBIEN SE REQUIERE QUE EL TURISTA SE QUEDE AL MENOS UN PAR DE NOCHES EN NUESTRA REGIÓN, DE GUSTO DE BUENA COMIDA, ESPECTÁCULOS Y POR QUÉ NO DIVERSIÓN, EN ESTE SENTIDO, QUÉ POLÍTICAS, PROGRAMAS O PROYECTOS ESTÁ REALIZANDO LA GERCETUR?

Del año 94 al 97, tuve a cargo la gerencia de promoción comercial; el Perú ya tiene un marco bastante atractivo para promover la inversión privada, además existe una iniciativa legislativa a nivel de congreso para promover la inversión privada; sin embargo, pienso que la mejor promoción para la inversión privada es sanear el tema urbano, esa es la principal forma de que si tú quieres poner un hotel aquí y vas a encontrar obras inconclusas con las calles abiertas y los desagües a flote no vas a querer invertir; en concreto creo que se necesita algo de tiempo para que los gobiernos provinciales cumplan su rol; los gobiernos provinciales no están haciendo su trabajo como gobiernos provinciales, no lideran a los gobiernos locales de su provincia, se han convertido en una suerte de gobiernos locales de los cercados y se olvidan de la periferia urbana, Chiclayo es el peor ejemplo que pueda haber, si vemos la salida a Ferreñafe, a Lambayeque, Requena y nos damos cuenta que los gobiernos provinciales no están liderando a los gobiernos distritales, entonces hay que fortalecer este liderazgo y este es un tema de fortalecimiento de instituciones y aquí juega un rol importante el gobierno regional que tiene que actuar como el gran líder a través del Consejo de Coordinación Local (CCL) y en esos espacios de concertación deben estar las autoridades regionales, provinciales y locales. Para lo cual no creo que las diferencias políticas sean bloques para lograr dichas coordinaciones.

4. SI TENEMOS EN CUENTA QUE EL MINCETUR COMO GOBIERNO CENTRAL, ASÍ COMO LOS GOBIERNO REGIONALES Y LOCALES TIENEN COMPETENCIA EN MATERIA TURÍSTICA OTORGADAS POR SUS RESPECTIVAS NORMAS, QUÉ TANTO PERMITEN ÉSTAS ADOPTAR POLÍTICAS PÚBLICAS APROPIADAS DE MANERA TAL QUE IMPULSEN EL DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA Y NO HAYA DUPLICIDAD DE FUNCIONES.

Lo que tenemos es que cuando el gobierno nacional transfiere competencias a los gobiernos regionales o locales no las transfiere en su totalidad, es decir, si te transfiero una competencia debo hacerlo con los recursos necesarios para que lo logres caso contrario carece de sentido; para ello debe haber una transferencia correcta de la transferencia de funciones del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales, esto significa que no se está realizando un proceso de descentralización de manera adecuada puesto que sin descentralización fiscal no hay descentralización. Además, en este proceso se ha desarrollado de manera improvisada a ello hay que sumarle que no existe un proyecto país y esto origina que al ingresar un nuevo gobierno hecha atrás todo lo que pudo avanzar el saliente.

5. QUÉ SE ESPERA DEL TURISMO PARA EL FUTURO

Nosotros entendemos y concebimos que Lambayeque por ser un espacio geopolíticamente privilegiado al ser el centro político de la macro región norte. A pesar de tener un Plan Bicentenario hacia el 2021, lo ideal es tener un plan nacional en que doquiera que sea y el partido que gobierne siempre tenga a la mano el Plan y lo tenga como un norte para desarrollarlo. Esa ubicación geopolítica nos convierte en eje privilegiado de la macroregión norte y debe permitir de que aunado a los grandes proyectos regionales que son el proyecto Olmos, el terminal marítimo regional, así como el mejoramiento del aeropuerto José Quiñonez Gonzáles, deben permitir que

estos potentes proyectos permitan la inversión y contribuyan al turismo en Chiclayo, aunado al orden que esperamos que las autoridades regionales y distritales generen deben permitir que Lambayeque en no menos de cinco años deba nuevamente resurgir como una potencia turística debiendo ser el polo de atracción turístico. Por otra parte, debemos apuntar a cambiar la mentalidad del empresario turístico. No tenemos un empresariado potente que impulse el desarrollo del sector con una visión más de mercado, es decir, es una visión “tengo esto para venderte”, no es la visión natural del comercio internacional que es “qué quiere el mercado para yo contextualizar un producto y venderlo”, pues el comercio exterior, el turismo comienza en el “mercado” y termina en el “mercado”, no existe esa visión.

ENTREVISTA A ELIZABETH FLORES GUIVAR, SUB GERENTE DE TURISMO DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CHICLAYO⁹⁷

⁹⁷ Para el desarrollo de la presente entrevista se alcanzaron las preguntas a la representante de turismo de la Municipalidad Provincial de Chiclayo, Bach. Elizabeth Flores Guivar, quien proporcionó las respuestas por escrito. La siguiente, es una transcripción literal de la entrevista.



Bach. Elizabeth Flores Guivar

Bach. Ingeniería

Sub Gerente de Turismo – Municipalidad Provincial de Chiclayo

1. PARA ABORDAR EL TEMA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN TURISMO ES NECESARIO CONOCER QUÉ ES LO QUE SE PRETENDE LOGRAR EN ALGUNOS AÑOS; PARA ELLO ES INDISPENSABLE CONOCER PREVIAMENTE CUÁL ES LA PROBLEMÁTICA ACTUAL DEL TURISMO EN LA REGIÓN ¿EN QUÉ SITUACIÓN SE ENCUENTRA EL TURISMO EN LAMBAYEQUE?

Problemáticas existen muchas, básicamente en lo que es políticas públicas, el turismo se yergue a la sostenibilidad que es el beneficio económico para toda la población residente y la conservación de sus atractivos para el disfrute de las otras generaciones; sin embargo la problemática en lo que concierne al turismo en nuestra región, nos podemos enfocar en la toma de consciencia turística, tanto por la población como por nosotros como autoridades, pues si no se tiene consciencia turística, difícilmente nos desarrollaremos, pero sin embargo como autoridad municipal venimos trabajando para ello.

2. DE MANERA TÉCNICA. CÓMO SE SOLUCIONARÍAN ESTOS PROBLEMAS. QUÉ DICEN LOS EXPERTOS. QUÉ NOS IMPIDE ALCANZAR UN DESARROLLO TURÍSTICO ADECUADO

Como mencioné anteriormente, como autoridad municipal en turismo, se viene realizando charlas y talleres para capacitar tanto a nuestra juventud,

en este caso a las brigadas escolares de turismo que las hemos formado en esta sub gerencia, así como a los lustradores de calzado y fotógrafos ya que ellos son prácticamente la población con la que el turista tiene el primer contacto al llegar a Chiclayo. A todos ellos se les capacita en la importancia de turismo, en cómo atender al turista, etc.

3. DEBEMOS TENER EN CUENTA QUE PARA HABLAR DE TURISMO EN LA REGIÓN NO SOLO BASTA REFERIRSE A SIPÁN, TÚCUME O LA PAVA ALIBLANCA, SINO QUE SE REQUIERE NECESARIAMENTE EL CONTAR CON UN ORDEN VEHICULAR, ERRADICACIÓN DEL COMERCIO AMBULATORIO, LIMPIEZA PÚBLICA, SEGURIDAD, ETC. ¿EXISTE TRABAJO MULTISECTORIAL PARA DESARROLLAR LA ACTIVIDAD TURÍSTICA EN LA CIUDAD?

Por supuesto que todo ello es parte fundamental para desarrollar el turismo, sino se tiene la casa ordenada como se dice coloquialmente, difícilmente tendremos buena acogida del turista, pues en lo que se refiere a trabajo multisectorial, trabajamos coordinadamente con el MINCETUR, para lo que son capacitaciones con la población como mencioné anteriormente, así mismo el PROMPERÚ para lo que es promoción y publicidad en base al turismo, e incluso trabajamos con la policía de turismo y con el colegio de psicólogos en temas de capacitaciones.

4. ADEMÁS DE LOS ATRACTIVOS TURÍSTICOS CON LOS QUE PUEDA CONTAR LA REGIÓN Y OTROS FACTORES NECESARIOS COMO ACCESIBILIDAD O SEGURIDAD TAMBIÉN SE REQUIERE QUE EL TURISTA SE QUEDE AL MENOS UN PAR DE NOCHES EN NUESTRA REGIÓN, DEGUSTE DE BUENA COMIDA, ESPECTÁCULOS Y POR QUÉ NO DIVERSIÓN, EN ESTE SENTIDO, QUÉ POLÍTICAS, PROGRAMAS O PROYECTOS ESTÁ REALIZANDO LA GERCETUR?

Esto lo realizamos a través de las ferias de artesanos que les brindamos todas las garantías para que puedan exponer y vender sus productos, además, dentro de pocos días tendremos la realización del primer concurso gastronómico Los Sabores de mi Tierra, que sin duda es un referente importante para promocionarlo como una actividad turística relevante teniendo en cuenta el boom gastronómico por el que nuestro país está pasando.

5. SI TENEMOS EN CUENTA QUE EL MINCETUR COMO GOBIERNO CENTRAL, ASÍ COMO LOS GOBIERNO REGIONALES Y LOCALES TIENEN COMPETENCIA EN MATERIA TURÍSTICA OTORGADAS POR SUS RESPECTIVAS NORMAS, QUÉ TANTO PERMITEN ÉSTAS ADOPTAR POLÍTICAS PÚBLICAS APROPIADAS DE MANERA TAL QUE IMPULSEN EL DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA Y NO HAYA DUPLICIDAD DE FUNCIONES.

Cada entidad tiene sus funciones, sus políticas, sus lineamientos, el MINCETUR es el ente rector del turismo en el país, de allí cada organismo tiene diferentes responsabilidades en ese sentido en la sub gerencia de turismo nos enfocamos a desarrollar el plan nacional de turismo, que prácticamente es la concientización por parte del gobierno local (en este caso nosotros) para con la población.

6. CUÁLES FUERON LAS METAS QUE SE PROPUSO LA SUB GERENCIA DE TURISMO DE LA MPCH EN EL ÁMBITO DE TURISMO Y EN QUÉ PORCENTAJE SE HAN LOGRADO.

Nos propusimos capacitar al 100% de lustrabotas y fotógrafos de la ciudad de Chiclayo para mejorar la imagen ante el turista y se ha logrado en un 90% teniendo en cuenta todas las capacitaciones que hemos tenido durante todo el año.

ARRIBO DE TURISTAS NACIONALES Y EXTRANJEROS A LA REGIÓN LAMBAYEQUE POR AÑOS														
AÑO	2010			2011			2012			2013			2014	
MES	Nacional	Extranjero	Total	Nacional	Extranjero	Total	Nacional	Extranjero	Total	Nacional	Extranjero	Total	Nacional	Extr
Enero	53 255	1 713	54 968	73 679	3 890	77 569	83 495	6 676	86 171	66 343	3 037	69 380	63 760	2 56
Febrero	53 202	1 965	55 167	73 781	3 780	77 561	64 870	2 300	67 170	66 541	2 635	69 176	61 625	2 39
Marzo	54 524	1 946	56 470	73 403	4 678	78 081	62 921	1 998	64 919	62 587	2 193	64 780	62 260	1 97
Abril	56 550	2 075	58 625	72 601	3 842	76 443	61 559	1 957	63 516	62 475	2 036	64 511	57 680	2 99
Mayo	53 583	1 949	55 532	70 658	4 015	74 673	60 321	2 082	62 403	62 233	1 987	64 220	59 693	2 48
Junio	51 729	1 749	53 478	69 936	3 603	73 539	60 353	2 100	62 453	60 977	2 079	63 056	59 895	2 72
Julio	61 079	2 248	63 327	77 677	4 487	82 174	62 879	2 530	65 409	63 607	2 506	66 113	64 334	2 38
Agosto	61 597	2 586	64 183	80 930	4 346	85 276	64 130	2 305	66 435	67 607	2 272	69 879	65 876	2 54
Septiembre	52 956	1 783	54 739	72 231	3 889	76 120	59 449	2 089	61 538	59 925	2 942	62 867	63 896	2 39
Octubre	60 958	1 936	62 894	81275	5 275	86 550	60 643	2 971	63 614	63 590	2 533	66 123		
Noviembre	56 788	1 609	58 397	80 410	4 669	85 079	60 883	1 941	62 824	61 779	5 222	67 001		
Diciembre	58 604	1 485	60 089	76 372	3 995	80 367	59 297	2 063	61 360	69 414	1 963	71 377		
TOTAL	674 825	23 044	697 869	902 953	50 479	953 432	760 800	27 012	787 812	767 078	31 405	798 483	559 019	22 3

Fuente: MINCETUR - Lima

Elaborado por Efraín acosta