



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

LA DESCENTRALIZACIÓN DEL TURISMO EN PERÚ

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

CHRISTIAN JULIO CABRERA CORONADO

**PROFESOR GUÍA:
JAIME ARTIGAS MORENO**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
CARLOS VIGNOLO FRITZ
HUMBERTO RIVAS ORTEGA**

**SANTIAGO DE CHILE
DICIEMBRE 2006**

**Agradecimientos
a la Agencia de Cooperación Internacional de Chile**

ÍNDICE

SIGLAS	5
RESUMEN	6
INTRODUCCIÓN	7
I. MARCO CONCEPTUAL	
1.1 Paradigmas en la descentralización.....	11
1.2 Caracterización de la descentralización.....	16
1.3 Fundamentos de la descentralización en su dimensión fiscal.....	17
1.4 Coordinación y descentralización.....	19
1.5 Funciones económicas del Estado.....	22
1.6 Estructura económica del Estado.....	25
1.7 Consideraciones teóricas sobre la descentralización del turismo.....	27
1.7.1 El turismo como instrumento de desarrollo local.....	27
1.7.2 Rol de los municipios como actores en la descentralización de la gestión turística.....	29
1.8 Un modelo descentralista en turismo: el turismo rural.....	32
II. LA FUNCIÓN CENTRAL EN TURISMO	
2.1 La institucionalidad central.....	37
2.2 La relación con la institucionalidad regional.....	39
2.3 Políticas y programas del sector turismo.....	41
2.4 Instituciones intersectoriales.....	43
2.5 Las instituciones privadas.....	46
2.6 Los servicios públicos de soporte para el turismo.....	48
2.7 Tópicos de la institucionalidad central.....	50
2.8 Fallas de coordinación.....	55
III. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL TURISMO	
3.1 Consideraciones preliminares para el análisis a nivel regional.....	61
3.2 Caso Cusco a nivel regional.....	64
3.2.1 Transferencia de funciones.....	66
3.2.2 Transferencia de recursos.....	68
3.2.3 Coordinación institucional.....	73

3.3 Caso Amazonas a nivel regional.....	78
3.3.1 Transferencia de funciones.....	79
3.3.2 Transferencia de recursos.....	82
3.3.3 Coordinación institucional.....	84
3.4 Consideraciones preliminares para el análisis a nivel local.....	85
3.5 Caso Cusco a nivel local.....	86
3.5.1 Transferencia de funciones.....	86
3.5.2 Transferencias de recursos.....	89
3.6 Caso Amazonas a nivel local.....	93
3.6.1 Transferencia de funciones.....	93
3.6.2 Transferencias de recursos.....	95
IV. ANÁLISIS Y PROPUESTA DE GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN TURISMO	
4.1 Lecciones extraídas de la descentralización.....	97
4.1.1 En cuanto a las funciones.....	97
4.1.2 En cuanto a los recursos.....	101
4.1.3 Otras razones del desarrollo turístico.....	106
4.2 Propuestas de gestión y lineamientos de políticas públicas.....	108
4.2.1 Dimensión administrativa de la descentralización del turismo.....	108
4.2.2 Dimensión económica de la descentralización del turismo.....	110
4.2.3 Dimensión regulatoria de la descentralización del turismo.....	110
4.2.4 Dimensión política de la descentralización del turismo.....	113
4.2.5 Dimensión fiscal de la descentralización del turismo.....	115
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
5.1 Conclusiones.....	119
5.2 Recomendaciones.....	121
ANEXOS	123
BIBLIOGRAFÍA	128

SIGLAS

CIRA	Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos
CND	Comisión Nacional de Descentralización
COFIDE	Corporación Financiera de Desarrollo
CONAM	Comisión Nacional de Medioambiente
CST	Cuenta Satélite del Turismo
DGAC	Dirección General de Aeronáutica Civil
DIRCETUR	Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo
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
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
PEK	Proyecto Especial Kuelap
PROINVERSION	Agencia de Promoción de las Inversiones
PROMPERU	Comisión para la Promoción del Perú
RDR	Recursos Directamente Recaudados
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 estudio de caso es analizar el proceso de descentralización del turismo en Perú con el fin de proponer políticas para su desarrollo. Los objetivos específicos son: i) describir la institucionalidad turística central y subnacional en el proceso de descentralización, ii) estudiar sus características y evolución, y iii) proponer ideas para la elaboración de políticas.

Se espera que el turismo contribuya al desarrollo de los pueblos por lo que surge la siguiente pregunta: ¿cómo se debe plantear la descentralización para lograr un mayor desarrollo turístico a través del aprovechamiento sostenible de los recursos?

El presente estudio de caso es una investigación del tipo descriptivo y evaluativo de la descentralización del turismo y 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) El análisis de las transferencias de recursos y del presupuesto de gastos para determinar la evolución de los ingresos y gastos antes y después de la descentralización. 3) Una evaluación de los mecanismos de coordinación institucional con el fin de establecer características institucionales que fallan en el desarrollo turístico. Las etapas 2 y 3 se apoyaron en los casos de Cusco y de Amazonas. 4) La etapa final consistió en algunas propuestas de lineamientos en políticas públicas del turismo a partir de los desarrollos de las etapas anteriores.

Actualmente, en Perú 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. Todavía está pendiente la descentralización fiscal, la normativa del servicio civil y la delimitación de funciones del Poder Ejecutivo.

Entre las principales conclusiones se tiene 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, la recaudación y gasto del boleto turístico deben ser transferidos para que los gobiernos subnacionales puedan tomar sus decisiones de manera independiente.

INTRODUCCIÓN

Los países 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 son integrantes de un sistema ecológico delicado y el patrimonio cultural, por su antigüedad, presenta una estructura especial de 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 irremplazables¹ porque *“constituye el fundamento por excelencia de la identidad de los pueblos. Identidad implica algunos conceptos esenciales, el primero de ellos, el de la pertenencia. 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”*²

Este último punto es 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 el patrimonio cultural). El turismo receptivo en Perú ha crecido a un ritmo promedio de 5,5% anual desde 1995 a 2005. Sin embargo, sólo algunas regiones en Perú se benefician del turismo, y de éstas, sólo algunas provincias.

El proceso de descentralización se está llevando a cabo con la transferencia de funciones y recursos, sin embargo, la inercia del *status quo* y el poder centralizado de las organizaciones

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 17a, reunión celebrada en París del 17 de octubre al 21 de noviembre de 1972

2 Conferencia Magistral “La Situación del Patrimonio Cultural Argentino y Latinoamericano” Arq. Ramón Gutiérrez. Jornadas Nacionales Año de las Naciones Unidas del Patrimonio Cultural, 30, 31 de octubre y 1 de noviembre de 2002 Centro Cultural Borges Buenos Aires – Argentina

estatales y 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 subnacionales.

La descentralización del turismo debe llevar a tomar las decisiones de recaudación y gasto en el gobierno que está más cercano al problema. De esta manera, hay menos riesgo de error porque los gobiernos subnacionales conocen mejor su realidad. Estas decisiones deben ser democráticas y con rendición 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 mantenga para las futuras generaciones.

Por otro lado, los turistas usualmente demandan cuatro bienes y servicios principales: hospedaje, alimentación, transporte y entretenimiento. Para satisfacer esta demanda, el nivel actual de producción tiene que aumentar. Esto tendrá dos efectos en la economía: un incremento en la producción de servicios turísticos y el ingreso, y debido a que el sector turismo es intensivo en mano de obra, un incremento en el empleo que demanda el turismo. De otro lado, 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.

Este sentido económico es el que interesa desde el punto de vista del crecimiento. Considerando que hay varios polos turísticos en el Perú que reciben en conjunto alrededor de 1,5 millones de turistas al año que gastan unos 1,5 mil millones de dólares³, se puede plantear el turismo como un elemento clave para el crecimiento en la medida que el turismo deje 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.

Asimismo, ese 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 descentralizando la toma de decisiones. Se debe identificar correctamente la modalidad de la toma de decisiones para cada

³ Fuente del Viceministerio de Turismo para el año 2005. La cifra corresponde al 8,6% de las exportaciones de 2005

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 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.

Habiendo hecho las consideraciones anteriores y entendiendo que hay 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, surge la siguiente interrogante: ¿cómo debemos plantear la descentralización del turismo para lograr el aprovechamiento sostenible de los recursos turísticos?

Se espera que esta investigación entregue lineamientos que ayuden a responder dicha interrogante a partir de la situación actual de la descentralización del turismo, todo lo cual entrega elementos de juicio válidos para formular políticas públicas en turismo.

En el capítulo I se hace una revisión bibliográfica sobre los fundamentos teóricos de la descentralización haciendo énfasis en los conceptos que serán utilizados en el análisis de las descentralización del turismo y en las propuestas de políticas públicas. En el capítulo II se describe la institucionalidad central a través de sus reglas de juego y de las relaciones con otros organismos públicos y subnacionales. En el capítulo III se describe la descentralización del turismo a través de dos casos, en Cusco y Amazonas, haciendo énfasis en las transferencias de funciones y recursos, y en las coordinaciones institucionales. En el capítulo IV se analizan la institucionalidad central y los casos para hacer propuestas de políticas públicas en la descentralización del turismo en las cinco dimensiones de la descentralización. En el capítulo V se exponen las conclusiones y recomendaciones.

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL

Este capítulo es una revisión del marco conceptual necesario para hacer el análisis de la descentralización fiscal del turismo a la luz de las transferencias de funciones y recursos a los gobiernos regionales y locales, aspectos claves para proponer algunos lineamientos para las políticas públicas en la descentralización del turismo en sus diferentes dimensiones.

La descentralización está referida a la provisión de bienes públicos en el que se distinguen dos tipos de decisiones (Finot, 2005): *¿qué, cuánto y con qué parte del ingreso proveer dichos bienes?* y *¿cómo producir aquello que se va a proveer públicamente?* Estas decisiones pueden ser a nivel local en el caso de una descentralización política o a nivel central en el caso de una descentralización operativa.

La descentralización política (Finot, 2005) se refiere a la transferencia de las decisiones del 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. Asimismo, se requiere la revelación efectiva de las preferencias por la provisión de bienes públicos, es decir los ciudadanos de cada jurisdicción deben poder definir el gasto y el nivel de impuestos que están dispuestos a aceptar para financiar ese gasto. Por último, se necesita que no existan economías de escala en la provisión de manera que los beneficios de descentralizar sean mayores a los costos.

La descentralización operativa (Finot, 2005) se refiere a la administración local de bienes públicos

que se ha decidido proveer desde el gobierno central. En este caso, el gobierno subnacional actúa como agente del gobierno central. La eficiencia se logra cuando los beneficios por aprovechar la capacidad de los gobiernos subnacionales es mayor que las pérdidas generadas por economías de escala.

Cada política sectorial debe ser evaluada si conviene ser descentralizada políticamente u operacionalmente. El rendimiento de cuentas se hace de acuerdo a cada tipo de descentralización: los gobiernos subnacionales responden de su gestión a la comunidad que los elige en la descentralización política , o al gobierno central en la descentralización operativa.

1.1 Paradigmas en la descentralización

La perspectiva de la economía neoclásica es el paradigma dominante dentro de las finanzas públicas. Todas las aplicaciones del paradigma tienen en común el intercambio de bienes privados entre agentes privados racionales y optimizadores en el mercado. El origen del Estado/sector público/gobierno es una consecuencia de la búsqueda de la eficiencia en la asignación de recursos a través del mercado.

El paradigma descentralizador, en la visión de Adam Smith, tiene múltiples virtudes en favor de la economía de mercado donde muchos agentes toman los precios y generan resultados socialmente deseables en la asignación de recursos. Mientras que para Karl Marx el centralismo es una acción promovida por los intereses de la burguesía que ha convenido concentrar la propiedad en pocas manos.

La Revolución Rusa generó una concentración del poder político y decisión económica en un gobierno central. Por su parte en occidente la crisis de 1929 permitió legitimar la intervención estatal en los mercados vía política fiscal compensatoria para regular la demanda (Meller, 1996). De esta manera se va consolidando una economía mixta con matices centralistas y descentralistas.

En América Latina el paradigma centralista surgió después de la Segunda Guerra Mundial bajo la influencia de la política keynesiana que concentraron fuertemente el poder en el gobierno central

y que provocaron una gran discrecionalidad (Muñoz, 2001). Esto se vio respaldado por un conjunto de ideas y propuestas que se llamó la Teoría del Desarrollo Económico (Cardoso, 1971).

En América Latina, el centralismo (Finot, 2001) se tradujo en diferentes grados de:

- Concentración política: gobiernos centrales con presidencialismo fuerte, poderes del Estado poco independientes, partidos políticos poco representativos de los intereses subnacionales, gobiernos subnacionales dependientes de transferencias altamente discrecionales, etc.
- Concentración de la decisión económica: discrecionalidad para el diseño de la política económica, intervención del Banco Central para el manejo de la base monetaria, política comercial con fuerte intervención, control de precios y de la divisa, etc. Entre los roles del gobierno central fueron: productor de insumos estratégicos (petróleo, cobre, etc.), constructor de infraestructura, proveedor de bienes públicos, empleador, financista de proyectos, regulador de precios, etc.

La consecuencia de la concentración política y económica fueron los desequilibrios macroeconómicos (inflación, déficit en balanza de pagos, desempleo, etc), la mala calidad de los servicios públicos, la inadecuada transparencia y responsabilidad, la conducción política caudillista, rentismo y corrupción, y la crisis de la deuda de los 80s.

La crisis de los años 80, caracterizada por una crisis fiscal, crisis en la intervención estatal y crisis en la gestión burocrática del Estado, promovió una reforma del Estado para asegurar la eficiencia en el uso de recursos públicos y la introducción de la disciplina fiscal en el manejo del presupuesto del gobierno central como por ejemplo, hacer explícita la política cuasifiscal (pasivos contingentes) en el presupuesto del Estado (Singh, 2005).

Si bien los medios de las reformas estructurales fueron las 10 recomendaciones del Consenso de Washington, en éstas no se hace referencia a la descentralización. Recién en lo que se hizo llamar como Reformas de 2da Generación (Naim, 1994) se planteó la necesidad de traspasar las reformas (fundamentalmente económicas) de primera generación y encarar la transformación de áreas institucionales primordiales (Educación, Justicia, Administración Pública, etc.). Además se

reconoce la ampliación de las metas de desarrollo en un Consenso Post-Washington: “*perseguimos desarrollo democrático, para que todos los ciudadanos participen por multitud de vías en las decisiones que afecten sus vidas*” (Stiglitz, 1998).

La perspectiva neoclásica inspira la teoría del federalismo fiscal que a su vez sirve de fundamento para las propuestas de descentralización. El componente principal del paradigma dominante es la creencia de que en materias vinculadas a la producción, intercambio y consumo de bienes privados, un sistema de decisiones descentralizadas conduce a una mayor eficiencia en la asignación de recursos. La necesidad del Estado es que intervenga para corregir las fallas del mercado y evite las ineficiencias en la asignación.

La teoría de los mecanismos de decisiones descentralizadas alcanzó su madurez con la teoría del equilibrio general (Arrow-Debreu, 1954) en la que se asocian los dos teoremas del bienestar económico con las nociones de equilibrio competitivo y asignación óptima en sentido de Pareto:

Teorema 1: El equilibrio competitivo es un óptimo de Pareto.

Teorema 2: Toda asignación de Pareto óptima puede ser alcanzada como un equilibrio competitivo mediante una adecuada distribución de la dotación inicial de los factores.

El primer teorema puede ser entendido como una versión de la “mano invisible” de Adam Smith, sin embargo, se sustenta en supuestos muy fuertes como mercados con agentes racionales, maximizadores y tomadores de precio, sin fallas ni distorsiones de mercado. Estos supuestos pueden estar muy distantes de la realidad. El segundo teorema involucra decisiones de interés colectivo respecto a la provisión de bienes públicos cuya oferta es definida a través de organizaciones, mecanismos y agentes esencialmente políticos.

Una de las fallas más conocidas es la incapacidad del mercado de proveer bienes públicos pues no pueden excluir del consumo a quienes no están dispuestos a pagar por ellos. El mercado no puede asignar la cantidad de recursos socialmente óptima porque los consumidores tienen incentivos para comportarse como *free riders*, es decir, que mientras algunos estarán dispuestos a pagar por

el beneficio que pueden obtener⁴, otros actuarán aprovechando esto y no pagarán. Todos los consumidores no revelarán su disposición a pagar y el mercado no podrá ofrecer la cantidad óptima social del recurso. Esto requiere sustituir los mecanismos de mercado por mecanismos políticos que guíen las transacciones entre diferentes niveles de gobierno. La búsqueda de la eficiencia en este caso será la de asignar cada gasto al nivel de gobierno más conveniente.

El mercado no puede asignar eficientemente los recursos frente a los bienes públicos porque tienen las características de no rivalidad en el consumo y a la vez que no son excluyentes. La no rivalidad significa que el consumo del bien no afecta el consumo del mismo por otra persona, es decir, que el costo marginal por proveerlo a un consumidor más es cero y no cuesta nada que otra persona disfrute de sus ventajas. Lo no excluyente significa el libre acceso para todos, por lo que no se puede cobrar por ellos (Stiglitz, 1988).

Tal vez si los bienes públicos beneficiaran a pocas personas, y fueran relativamente baratos, los consumidores podrían ponerse de acuerdo para repartirse los costos, pero cuando hay muchos consumidores, es difícil que se pongan de acuerdo⁵ (Pindyck, 1998). Como el mercado no asigna eficientemente, entonces el Estado interviene para suministrar este tipo de bienes.

Las demás fallas del mercado como externalidades, información asimétrica, mercados ausentes, costos de transacción y monopolios naturales están vinculadas al mundo de los mercados y su solución requiere la intervención de diferentes niveles de gobierno. La existencia de una falla de mercado no es condición suficiente para que se legitime la necesidad o conveniencia de la intervención pública. Se requiere identificar además la causa de la falla, el tipo de intervención más adecuada para corregirla, el nivel más adecuado de gobierno para hacerlo y si los beneficios esperados después de la intervención superan a los costos.

Por otro lado, cabe destacar que las intervenciones públicas pueden estar mal diseñadas o implementadas debido a deficientes incentivos, cultura organizacional, falta de coherencia en la integración y coordinación de instrumentos que pueden causar problemas de eficiencia y equidad.

4 Pindyck dice lo que valora cada persona por una adicional más del recurso

5 Es parecido al problema de la acción colectiva en que los consumidores no están organizados y no se consideran como grupo de interés (Krugman y Obstfeld, 2002).

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. Las externalidades se internalizan a través de soluciones entre privados y entre soluciones colectivas.

Entre las soluciones privadas a las fallas del mercado existe la creación de mercados transables cuando hay externalidades. Otra solución es la dotación de derechos de propiedad bien definidos a una de las partes y sin costos de transacción (Coase, 1960). En este caso, el espíritu negociador de los agentes económicos conseguirá internalizar la externalidad, entonces no hay necesidad de intervención gubernamental y el problema de ineficiente asignación de recursos se resuelve asignando derechos de propiedad por lo menos a una de las partes.

Sin embargo, la negociación puede ser costosa y llevar mucho tiempo. La negociación puede fracasar cuando la comunicación y la supervisión no sean costosas, si ambas partes creen que pueden conseguir mayores ventajas. Esta conducta estratégica puede dar lugar a resultados no cooperativos e ineficientes (Pindyck, 1998).

El supuesto básico de la asignación de los derechos de propiedad es la existencia de una estructura de gobernabilidad pública suficientemente eficaz en cada nivel de gobierno para hacer cumplir los derechos de propiedad y el resultado de las negociaciones.

Otra solución privada constituye el modelo de “votar con los pies” (Tiebout, 1978) en el que dice que la movilidad interjurisdiccional de los ciudadanos les permite revelar sus preferencias por los bienes públicos, desplazándose a aquella localidad donde les ofrecen la oferta impuestos-servicios públicos que mejor se adapta a sus preferencias.

Entre las soluciones colectivas que están a cargo diferentes niveles de gobierno se tienen:

- Definir y hacer cumplir los derechos de propiedad, contratos y acuerdos

- Regulación pública
- Asignación presupuestaria con impuestos y subsidios pigouvianos
- Federalismo fiscal y la finanzas federales

1.2 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.

Las modalidades del proceso de descentralización son (Rapold, 2001):

a) La desconcentración se refiere a la redistribución de las competencias y responsabilidades de decisión a las unidades locales o regionales del Gobierno Central. Representa la forma más débil de la descentralización.

b) La delegación es una forma más fuerte de descentralización y se refiere a la redistribución de las competencias de decisión y responsabilidad operacional a las autoridades las cuales mantienen un cierto grado de independencia del gobierno central pero aún le reportan a su favor. Los gobiernos subnacionales actúan como agentes del Gobierno Central.

c) La devolución es la forma más fuerte de descentralización, es la transferencia de poderes de tomar decisiones de la administración central a los gobiernos subnacionales independientes.

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

a) 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.

b) Dimensión Económica: es la más conocida en los últimos años en América Latina porque ha adoptado la forma de privatización, liberalización comercial y desregulación financiera. 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) 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.

d) 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.

e) 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.

1.3 Fundamentos de la descentralización en su dimensión fiscal

Por descentralización fiscal entendemos la capacidad de los gobiernos subnacionales de generar sus recursos (capacidad para recaudar impuestos, imponer contribuciones, o discutir los mecanismos de transferencias), la capacidad para tomar decisiones de gasto y la autoridad para el manejo financiero del gobierno local, esto es, definir la capacidad de endeudamiento (en montos,

plazos, tipo de acreedor, etc.).

Desde este punto de vista, la descentralización fiscal es un proceso a través del cual los gobiernos subnacionales definen su presupuesto para los ingresos, gastos e inversiones que consideren necesarios puesto que al encontrarse más cerca de sus propias necesidades pueden ser más eficaces y eficientes. Es decir, se puede considerar la descentralización fiscal como un nivel de coordinación o arreglo institucional para la producción de un bien final como es el presupuesto regional. En este sentido, la descentralización fiscal es un bien público intermedio.

Algunos argumentos considerados para analizar lo deseable que puede ser la descentralización fiscal son (Aghón, 1993):

- Preferencias locales: cuanto más heterogéneas sean las preferencias locales por el consumo de bienes públicos sería ineficiente dejar al gobierno central dejar el trabajo de proveerlos puesto que no contaría con la información suficiente para darlos de manera diferenciada según las preferencias del votante de la localidad.
- Cuanto menores sean las externalidades interjurisdiccionales asociadas con la provisión y/o consumo de bienes públicos: es más deseable la descentralización puesto que sería más eficiente que los gobiernos más cercanos a sus problemas los resolverían mejor porque conocen mejores alternativas locales para hacerlo si no interfieren con otras jurisdicciones.
- Cuanto menor sea la posibilidad de explotar economías de escala en la provisión y/o consumo de bienes públicos: los bienes cuya tecnología esté asociada a una función de costo marginal constante, independiente de la escala de producción, pueden ser provistos por unidades descentralizadas sin que implique pérdidas de eficiencia.
- Cuanto mayor sea la competencia interjurisdiccional: los gobiernos subnacionales pueden competir entre sí adoptando políticas capaces de ofrecer bienes y servicios locales de mejor calidad o financiar un nivel de provisión con una menor carga tributaria local⁶.

La descentralización fiscal no sólo es una manera más eficiente de proveer y financiar bienes públicos, sino para para promover formas de gobernabilidad democrática, empoderamiento

⁶ Se ha observado que la competencia jurisdiccional puede provocar las llamadas guerras fiscales que pueden revertir la idea de competencia para mejorar la calidad de la provisión de bienes y servicios públicos.

ciudadano, mejorar la rendición de cuentas, mayor valoración de culturas locales y mejor coordinación entre quienes deciden, quienes pagan y quienes se benefician del gasto público.

1.4 Coordinación y descentralización

La coordinación es la acción conjunta entre diversos actores para el manejo de sus dependencias. La coordinación ha tenido un importante rol en el análisis inter-organizacional que involucra un proceso de acción o toma de decisión concertada en la cual dos o más organizaciones participan con algún tipo de arreglo deliberado entre ellas. Las normas de descentralización, las leyes orgánicas, los reglamentos y ley de descentralización fiscal no podrían efectivamente ser plasmadas si no se toma en cuenta el rol que juegan las coordinaciones del gobierno central con los gobiernos subnacionales.

Tipos de coordinación

- Inducida: resulta de iniciativas, decisiones, diseños y acciones humanas
- Espontánea: típica en biología y en sistemas naturales
- Ex-ante: concertado previamente
- Ex-post: resultado observado
- Centralizada: decisiones a cargo de una instancia única
- Descentralizada: decisiones a cargo de múltiples agentes o agencias

La coordinación tiene diferentes aspectos como la concertación de acciones secuenciales o a lo largo del tiempo, concertación de intereses para compartir recursos escasos, concertación de informaciones, construcción social de creencias, opiniones, interpretaciones, etc,

Sin embargo, existen fallas de coordinación (Lerda, 2003), concepto que se refiere a un vacío en un proceso de concertación, a fin de ponerse de acuerdo para lograr un objetivo único: “...*cuando múltiples agentes, que en principio tienen interés en que las cosas cambien, no consiguen coordinar sus expectativas y acciones en la dirección que les sería mutuamente ventajosa...*”.

Las fallas de coordinación afectan adversamente el desarrollo de los procesos de descentralización y la marcha normal de las relaciones fiscales intergubernamentales. Asimismo, constituyen una fuente importante de desequilibrios macro, de ineficiencia en la asignación de recursos y de inequidad distributiva.

Específicamente, las fallas de coordinación verticales son situaciones en que agentes con responsabilidades en las políticas públicas de diversos niveles de gobierno toman decisiones y actúan sin alinear coherente y oportunamente sus informaciones, expectativas, creencias, estrategias, objetivos, procedimientos, etc. Las razones para que ocurran este tipo de fallas pueden ser: manejo de información parcial o asimétrica, expectativas mutuamente inconsistentes, persiguen diferentes objetivos, metas inconsistentes, horizontes de tiempo incompatibles, ineficientes secuenciamientos de política, comportamientos autistas, etc.

La coordinación requiere cierta cantidad de información para que el resultado sea un equilibrio que convenga a quienes coordinen (v.g. la información provista por un vector de precios relativos orienta las decisiones de productores y consumidores en el mercado). Además, es necesario que exista un sistema legal que respalde cada intercambio que los agentes realicen (v.g a través de contratos). La seguridad jurídica de los contratos depende del marco institucional vigente. La calidad de la coordinación depende de la calidad de las instituciones en las que se apoya. Los diferentes arreglos institucionales tienden a provocar diferentes costos de transacción.

Cuando negociar sí tiene un costo, las instituciones cobran importancia. Cuando existen costos de transacción significativos, las instituciones del mercado se diseñarán para inducir a los actores a adquirir la información esencial que les llevará a corregir sus modelos. En un mundo de transacciones de costo cero, el poder de negociación no afecta la eficiencia de los resultados, pero en un mundo de costos positivos, sí afecta. *Los individuos por lo general actúan con base en información incompleta y con modelos subjetivos que con frecuencia son erróneos; la retroalimentación de la información es por lo general insuficiente para corregir estos modelos subjetivos* (North, 1993).

Las instituciones son imposiciones creadas por los humanos y estructuran y limitan sus

interacciones. Se componen de imposiciones formales (v.g reglas, leyes, constituciones), informales (v.g normas de comportamiento, convenciones, códigos de conducta autoimpuestos) y los mecanismos para asegurar el cumplimiento. En conjunto, definen la estructura de incentivos de las sociedades y de las economías. Es la interacción entre instituciones y organizaciones la que da forma a la evolución institucional de una economía. Si las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones y sus empresarios son los jugadores (North, 1993).

Las organizaciones se conforman de grupos de individuos unidos por un propósito común con el fin de lograr ciertos objetivos (North, 1993). Entre éstas se incluyen las organizaciones políticas (v.g partidos políticos, el senado, un concejo municipal, cuerpos reguladores), las económicas (v.g empresas, sindicatos, granjas familiares, cooperativas), las sociales (v.g, iglesias, clubs, asociaciones deportivas), etc: *Se crean organizaciones que reflejan las oportunidades ofrecidas por la matriz institucional. Esto es, si el marco institucional premia la piratería, surgirán entonces organizaciones pirata; y si el marco institucional premia las actividades productivas, surgirán organizaciones –empresas– que se dediquen a actividades productivas (North, 1993)*

El cambio económico es un proceso progresivo e incremental que es a su vez consecuencia de las decisiones que, de manera individual, toman día a día los actores y empresarios de organizaciones a través de un aprendizaje producto de la evolución de las estructuras mentales y acumulación de experiencias y retroalimentación. La diversidad de las experiencias y aprendizaje produce sociedades cada vez más diferentes y civilizaciones con diversos grados de éxito en la solución de los problemas económicos de la escasez.

Es la mixtura de reglas formales, normas informales y características de implantación, lo que modela el desempeño económico. Si bien las reglas pueden cambiarse de la noche a la mañana, las normas informales por lo general sólo cambian de modo gradual. Para lograr una reforma exitosa, tanto las instituciones como los sistemas de creencias deben cambiar, ya que son los modelos mentales de los actores los que darán forma a las decisiones. El desarrollo de normas de comportamiento que den soporte y legitimen nuevas reglas es un proceso largo. Las instituciones políticas serán estables sólo si son apuntaladas por organizaciones que estén comprometidas con su perpetuación.

La coordinación no ocurre espontáneamente. Requiere de instituciones, organizaciones, recursos y esfuerzos especialmente dirigidos a alcanzar un objetivo. Cuando no se dispone de un marco institucional y organizacional adecuado, ni siquiera la mano invisible puede coordinar satisfactoriamente las operaciones del mercado.

Las relaciones fiscales intergubernamentales requieren coordinación a través de un marco institucional y organizacional capaz de orientar y ahorrar costos de transacción a las autoridades políticas y tecnocráticas. Las relaciones fiscales intergubernamentales requieren arreglos institucionales formales e informales para asegurar la coordinación vertical entre distintos niveles de gobierno. Cuanto más separadas sean las responsabilidades entre niveles de gobierno se reducen las necesidades de coordinación y por tanto se minimizan las posibilidades de conflicto.

1.5 Funciones económicas del Estado

Existe consenso en que, de las tres funciones económicas fundamentales del Estado (estabilización, distribución y asignación), la que conviene descentralizar es esta última. La función de asignación se refiere principalmente a decisiones sobre provisión de bienes públicos: ¿qué bienes?, ¿cuántos de cada uno? y ¿con qué parte del ingreso deben proveerlos públicamente?. Estas determinaciones, que se adoptan principalmente a través de la aprobación de presupuestos, también incluyen decisiones sobre ¿qué se comprará? y ¿qué se producirá directamente? ¿con qué combinación de factores e insumos se lo hará? (Finot, 2002)

a) Estabilización: *La utilización de la política presupuestaria como un medio de mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos* (Musgrave, 1991). El manejo de la macroeconomía con instrumentos de política fiscal para controlar en nivel de demanda efectiva, compensando insuficiencias o excesos de ahorro o inversión del sector privado, hace que la estabilidad sea un bien público nacional. Por lo tanto, su diseño, implementación y coordinación de esta función debe quedar en el gobierno central.

b) Asignación: Se identifica con la provisión de bienes y servicios por parte del sector público.

Las decisiones políticas sobre asignación se refieren a dos tipos de asignación: una sobre provisión, donde se define principalmente qué y con qué recursos se proveerá, y otra sobre producción, en que se decide cómo se producirá aquello que se proveerá.

c) Distribución: En el ejercicio de esta función el sector público interviene alterando la distribución de la renta que resulta de la acción del mercado, conforme a criterios de justicia social.

Estas tres funciones son susceptibles de ser atribuidas a diferentes niveles de gobierno, lo que nos lleva al planteamiento del interrogante principal de lo que se denomina el federalismo fiscal: ¿cuál debe ser el reparto de competencias económicas que debe realizarse entre los diferentes niveles de gobierno?, o ¿cuáles son las funciones idóneas de cada nivel territorial? El federalismo fiscal se ocupa de las relaciones fiscales entre diferentes niveles de gobierno, independientemente si la organización política es federal o unitaria.

Existe unanimidad casi general en la respuesta. La tesis tradicional y más aceptada sostiene que las funciones de estabilización y distribución deberían corresponder al gobierno central, mientras que sólo la función de asignación debería ser descentralizada en aras de la mayor eficiencia que se logra cuando son los gobiernos territoriales subnacionales los que realizan la provisión de ciertos bienes sociales. Se descarta la descentralización de la función de estabilización porque exige la actuación conjunta de políticas monetarias y fiscales. En cuanto a la función redistributiva, se argumenta que la movilidad de los residentes dificultaría su atribución a los gobiernos subnacionales, provocando las migraciones de ciudadanos con un alto nivel de renta y la inmigración de los menos favorecidos. Por tanto, en el modelo clásico del federalismo fiscal sólo la función de asignación es susceptible de descentralizarse y así la provisión de bienes que constituye su contenido es atribuible a todos los niveles de gobierno.

La función asignación debería descentralizarse hacia los gobiernos locales cuanto más heterogéneas sean las preferencias por el consumo de bienes públicos locales, menores sean las externalidades interjurisdiccionales de ese consumo, menores oportunidades de aprovechar las economías de escala, mayor sea la competencia entre localidades.

El federalismo fiscal de primera generación nace como una preocupación en la búsqueda de la eficiencia en la asignación de recursos públicos a diferentes niveles de gobierno. Este mecanismo opera a través del financiamiento del gasto mediante la asignación de potestades tributarias y de endeudamiento a cada nivel de gobierno. Además existe un sistema de transferencias entre niveles de gobierno.

La búsqueda de la eficiencia y eficacia ha dado origen a diversos teoremas de la separación, que en la teoría del bienestar tenía la forma de dejar a los mercados asignar los recursos y luego corregir los problemas distributivos mediante transferencias *lump sum*. La separación de funciones permite cumplir los objetivos de cada una de ellas con mayor eficiencia y eficacia posible.

El federalismo fiscal de segunda generación cuestiona el anterior porque parte del supuesto que los agentes políticos y burocráticos de las políticas públicas no tienen los incentivos adecuados o suficientes para comportarse como la teoría prescribe, es decir, de manera honesta, alineados con el objetivo organizacional, etc. Entonces incorpora otros elementos como teoría de la información, contratos, problemas de agencia, teoría de la elección pública, economía política, teoría del comportamiento humano, etc.

El federalismo fiscal de 1ra generación es un marco normativo para asignar funciones e instrumentos a diferentes niveles de gobierno. Los criterios normativos de cada función del Estado según el federalismo fiscal de 1ra generación son:

- Estabilidad: el rol del Estado en mantener las condiciones macroeconómicas óptimas para un adecuado crecimiento económico que garantice la seguridad del ahorro y la inversión.
- Asignación: a través de la eficiencia y eficacia suponiendo que los ciudadanos y autoridades locales tienen ventajas de información respecto a las preferencias y condiciones locales (Hayek, 1945). Esto desemboca en el principio de subsidiariedad que dice que las decisiones deben tomarse lo más próximo a los ciudadanos, el gobierno central no debe tomar medidas a menos que ello resulte más eficaz o eficiente. Además, es posible también alinear preferencias individuales con la oferta de bienes públicos locales de jurisdicciones que compiten entre sí, si

los ciudadanos tiene suficiente movilidad y pueden “votar con los pies” (Tiebout, 1956).

- Distribución: está ligado al sistema de transferencias compensatorias. Estas son: el gasto mínimo per capita de ciertos bienes públicos, y los ingresos disponibles per capita entre diversos gobiernos subnacionales.

1.6 Estructura económica del Estado

La economía estatal se divide en sectores que están compuestos por unidades institucionales que a su vez son unidades económicas que tienen la facultad para poseer activos, contraer deudas, establecer contratos e involucrarse en transacciones económicas. Estos sectores son las personas u hogares y las entidades sociales o legales reconocidas por la ley o la sociedad⁷ como:

- Corporaciones no financieras: empresas del Estado.
- Corporaciones financieras: Banco del Estado, Banco Central.
- Entidades sin fines de lucro: iniciativa de política pública para dirigirlo hacia una causa, tienen credibilidad social.
- Sectores del Gobierno Central, Regional y Local: son las unidades de gobierno.

Las unidades de gobierno tienen la misión de llevar a cabo las funciones de gobierno, tienen autoridad ejecutiva, legislativa y judicial dentro de una jurisdicción. Por lo tanto tienen funciones económicas como proveer bienes y servicios públicos a la sociedad con criterios diferentes a los del mercado, distribuir el ingreso o riqueza mediante el pago de transferencias, financiar sus actividades por medio de impuestos y otras transferencias compulsorias.

El gobierno general está conformado por las unidades de gobierno y las entidades sin fines de lucro no vinculadas a actividades de mercado.

Una transacción es una interacción voluntaria entre dos o más unidades institucionales que pueden ser de dos tipos:

7 Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 del Fondo Monetario Internacional

a) Intercambio: cuando una unidad institucional entrega un bien o servicio y recibe a cambio un valor equivalente o retribución.

b) Transferencia: cuando una unidad institucional entrega a otra un bien o servicio sin recibir nada a cambio. Suelen tener dos formas básicas: compulsorias si se trata de impuestos, contribuciones para la seguridad social, transferencias intergubernamentales establecidas por mandato legal o constitucional, y voluntarias si se trata de subsidios, beneficios de asistencia social, etc.

Las transferencias son flujos monetarios que corren en tres direcciones: del sector gobierno al sector privado (pensiones, subsidios), del sector privado al sector gobierno (impuestos) y dentro del sector gobierno general (transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales).

Las transferencias intergubernamentales (llamadas también *grants*) se hacen entre diferentes niveles de gobierno. Pueden ser transferencias corrientes destinadas a gasto corriente y transferencias de capital destinadas para adquirir un activo, cancelar una deuda, etc.

El propósito de las transferencias es compensar los desequilibrios fiscales vertical y horizontal. Los desequilibrios verticales se producen cuando las responsabilidades de gasto son mayores que los recursos propios, lo que generalmente sucede en los gobiernos subnacionales. Por este motivo, será necesario establecer mecanismos que traspasen ingresos de un nivel de gobierno a otro para disminuir tales disparidades fiscales.

Los desequilibrios horizontales se presentan cuando los recursos adicionales, necesarios para cubrir las responsabilidades de gasto, son diferentes entre localidades que componen un mismo nivel de gobierno. Esto se explica por varios factores, tales como desigualdades en el ingreso *per capita*, asimetría en el desarrollo entre jurisdicciones y sus bases económicas y fiscales, y disparidades en los costos de los bienes y servicios provistos debido, entre otros, a regiones geográficas diversificadas. El instrumento usualmente empleado para corregir este desequilibrio son las transferencias del Gobierno Central a los gobiernos subnacionales (Finot, 2002).

Ello puede llevar a corregir las externalidades derivadas de la estructura de los gobiernos subnacionales, redistribuir los recursos entre regiones o localidades, sustituir una estructura

tributaria por otra, etc.

Las transferencias se clasifican según (Finot, 2003):

- Las condiciones o restricciones impuestas al uso de recursos: puede establecerse por norma o por la Constitución. Estas son de uso general y de uso específico.
- El método de asignación: son discrecionales (sin criterio de asignación), por fórmulas, y a través de evaluación de proyectos (sujeto a la rentabilidad social)
- Aportes del gobierno receptor por contrapartida: son matching grants (sujeto a contrapartida) y no matching grants (no sujeto a contrapartida)
- Límite al tamaño de la transferencia: son close-ended (limitadas a una cantidad nominal) y open-ended (ilimitadas)

Se dice que los recursos transferidos desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales provocan un “flypaper effect” (Bradford-Oates, 1971). Esto consiste en que los recursos transferidos (del tipo no condicionales) provocan una propensión mayor a gastar por parte de los gobiernos subnacionales comparado con el gasto de recursos propios. Es decir, que las transferencias no condicionales en vez que se traduzcan en una disminución de los impuestos a los ciudadanos por un mayor ingreso, se quedan “pegadas” en la estructura de gastos de los gobiernos subnacionales⁸.

1.7 Consideraciones teóricas sobre la descentralización del turismo

1.7.1 El turismo como instrumento de desarrollo local

“El turismo comprende las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un periodo de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio, por negocios y otros motivos” (OMT, 2003).

8 Para un detalle de las causas del “flypaper effect” ver Las finanzas provinciales y el ciclo económico (Piffano, Sanguinetti y Zentner), páginas 17 y 18 en http://burbuja.udes.edu.ar/departamentos/economia/mariano_tommasi/cedi/dts/dt3.pdf

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).

Interesa el desarrollo con alto grado de participación de comunidades locales (campesinos, indígenas u otros) o en definitiva que exista una gestión que considere la participación directa, complementaria o asociada de estas comunidades a través de una variada gama de posibilidades, como contratación de mano de obra, subcontratación de servicios, proveedores de materia prima, asociaciones con empresarios locales, venta de artesanía local, u otros.

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 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 revierten 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 deben 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.

La base de toda estrategia de oportunidad del turismo receptivo en el ámbito local es que el gasto del turista se radique en el porcentaje mayor posible en el municipio de acogida. Dicho de una manera más directa: cuantos más transportes, pernoctaciones, comidas, actividades y compras sean gestionadas desde y en la localidad de recepción turística, mayores serán los beneficios económicos del turismo en el municipio.

La estrategia de desarrollo turístico local se basa en la captación de inversiones que, insistimos, con una visión sustentable del desarrollo turístico hagan que los turistas dejen en el municipio la mayor parte de su efecto multiplicador. Difícilmente la comunidad local percibirá el interés por el turismo y menos por el turismo sostenible, si las estrategias de desarrollo turístico no derraman los beneficios económicos en la propia comunidad. La secuencia comienza con inversiones en transportes, alojamientos, restaurantes, actividades y comercio que se localicen en la comunidad local y que ésta se beneficie a través de la creación de empleo, microemprendimientos, autoempleo y derrame del gasto turístico, a través de sus efectos multiplicadores (OMT, 1999).

1.7.2 Rol de los municipios como actores en la descentralización de la gestión turística

La escala local presenta un alto nivel de adecuación para el desarrollo de la producción y la gestión turísticas. Las oportunidades de gestión y control directos de destinos y procesos productivos que ella facilita, la flexibilidad y posibilidades de rectificación que ofrece y, en última instancia, la

participación social que puede generar, son razones más que suficientes para destacar su idoneidad y posibilidades de éxito en los procesos de desarrollo turístico. Así pues, el ámbito local se presenta como más oportuno que el nivel nacional o la escala regional para plantear políticas efectivas y proyectos concretos. Frente a la abstracción y lo impersonal de los niveles superiores, en el medio local se puede facilitar la participación de toda la comunidad, la discusión sobre estrategias y objetivos y la toma de decisiones profundamente democráticas sobre las iniciativas a emprender (OMT, 1999).

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 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.

Por ejemplo, la estrategia consensuada entre la administración turística del Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos en España buscó la colaboración de las administraciones entre sí y de éstas con el sector privado para la ejecución de los Planes de Excelencia y Dinamización⁹ de la década de los 90 y se reveló como un método de trabajo innovador y altamente eficaz. En este sentido, las administraciones central y autonómica desempeñan un papel que no sólo es el de la cooperación financiera con los municipios, sino también el de su asesoramiento y el de la orientación de los planes (González, 2002).

9 En los Planes de Excelencia Turística, por tratarse de destinos maduros o consolidados, la realización de actuaciones va encaminada a regenerar el destino turístico, dotando de una orientación más turística a las inversiones en infraestructura y a la prestación de servicios. En los de dinamización, al tratarse de destinos emergentes que se encuentran aún en fase de desarrollo turístico las actuaciones se dirigen a la articulación de los recursos, servicios y oferta turística como producto y su integración como destino.

La experiencia de otros países con mayor desarrollo turístico demuestra que una forma concreta para que el municipio pueda desempeñarse en forma más eficiente es la creación de unidades que asuman la función de impulsar e integrar los proyectos y acciones de los planes dentro del programa de trabajo y del presupuesto de la municipalidad. En muchos casos están involucrados la inversión de recursos para contar con mejores capacidades de gestión debido a la exigencia del sector turismo (Rivas, 2004). En este sentido, es eficiente modificar la organización al interior de la municipalidad para que un equipo coordinador asuma el tema del desarrollo turístico bajo un enfoque intersectorial. El resultado de esto es que la asociatividad pasa a constituirse en un elemento determinante para la búsqueda de estrategias integrales de desarrollo, lo que llevará al municipio a asumir un rol de liderazgo y coordinación de todos los agentes involucrados en el sector turismo (Rivas, 2004).

El municipio cuenta con tres agentes en la configuración de su oferta turística (OMT, 1999): el sector público, los empresarios locales y los operadores que manejan los flujos de turistas. Para que pueda llevarse a cabo una explotación adecuada por parte de los agentes implicados, desde el punto de vista de la sustentabilidad y autenticidad de los recursos turísticos, es indispensable la planificación turística. Ésta es interpretada y se entiende como un proceso de negociación entre los sectores implicados.

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.

La planificación no se interpreta restrictivamente hacia la inversión privada, sino también con la articulación con el bienestar de los ciudadanos de la localidad de acogida y con la sustentabilidad de sus recursos turísticos. El proceso de planificación es negociado con los agentes privados, cuyo producto es la normalización desde unos mínimos principios de capacidad de carga; reparto de responsabilidades públicas y privadas; y una normativa mínima de defensa de intereses locales sobre la protección de sus recursos culturales y ambientales.

1.8 Un modelo descentralista en turismo: el turismo rural

Un modelo descentralista del turismo debe aprovechar la autonomía que ganan los territorios más próximos a la población a fin que se beneficie de la actividad económica. Generalmente, el turismo beneficia a las ciudades soporte para el turismo como en el caso de Cusco y Machu Picchu. Sin embargo, las provincias aledañas no perciben el “chorreo” 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.

Perú es un país con 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. Por ejemplo, en las zonas andinas tenemos una etnia quechua con capital cultural muy alto que aún no

es reconocido por la cultura occidental que impone paradigmas ajenos a las culturas ancestrales¹⁰.

Un objetivo de la descentralización del turismo es que sea una oportunidad para los pobladores de las regiones quechua, aymara y de la selva amazónica 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, una forma innovadora y creativa de encadenamiento productivo que beneficia económicamente a las poblaciones más alejadas de los grandes centros turísticos tradicionales. Los dueños y gestores del encadenamiento deben ser los mismos pobladores¹¹.

El turismo rural ofrece al poblador un mayor grado de conciencia y conexión con el mundo andino y amazónico porque al valorarlo y reconocerlo, lo innovan, lo recrean y lo ofrecen. Este estilo de turismo hace que el poblador andino y amazónico guarde coherencia con su mundo conservando sus principios originarios¹² pero deja espacios para la adaptación permanente, es decir para el cambio y la innovación que es instrumento de la conservación¹³.

Las políticas públicas en turismo deben dar incentivos para que los pobladores andinos y amazónicos innoven y se inserten en el circuito económico. La manera de hacerlo no es desde un organismo centralizado sino desde un gobierno local¹⁴. Se debe impulsar una nueva realidad rural

10 Es interesante el caso del Manual Indígena del Ecoturismo Elaborado y redactado por el GTC Amazonia, la Secretaria de Coordinación de Amazonia y el Ministerio de Medio Ambiente, dos Recursos Hídricos e de Amazonia Legal donde se dice expresamente que el manual es “un documento hecho con cuidado y sensibilidad para no interferir en las sociedades indígenas. Al contrario, procura resguardarlas y protegerlas, proponiendo principios y procedimientos para una visita ordenada en sus tierras” (OMT, 1999).

11 Los rapa nui de la Isla de Pascua son propietarios de las tierras. Esto les da la oportunidad de ser los protagonistas del encadenamiento turístico que ahí se produce. En el caso de la Granja Porcón en Perú, el impacto de la actividad turística ha generado una dinamización de otras actividades económicas de la cooperativa, como una mayor producción y ventas en carpintería, la aparición de un mayor número de restaurantes, tiendas y opciones de alojamiento. Además se ha conseguido la legitimidad e identificación del guía con su función, al ser éste miembro de la cooperativa.

12 La experiencia en la Granja Porcón en Perú ver con interés la oportunidad de conocer, ellos a su vez, otras culturas, pero conservando la propia (PROMPERÚ, 2001).

13 En el caso de los otavaleños en Ecuador han conservado su capital cultural de manera que sus valores ancestrales han ayudado a generar redes económicas a través de la innovación que le han permitido subsistir en medio de la cultura occidental. En Perú, está la experiencia de la Granja Porcón formada por 150 familias que han sabido mantenerse unidas en una propiedad colectiva en beneficio de todos sus miembros y que sustentan su economía en la ganadería, la agricultura y la forestación, incursionando en años recientes en la producción de lácteos, el turismo y la piscicultura.

14 El caso del Proyecto Tiawanacu en Bolivia pretende usar el concepto de turismo cultural para fomentar y desarrollar pequeñas empresas turísticas de gestión comunitaria, para que los miembros de las comunidades rurales sean los prestatarios de los servicios y sus beneficiarios directos. De este modo se ven favorecidas las actividades artesanales, producción agrícola y diferentes servicios públicos y privados (OMT, 1999). Por otro lado, en el Proyecto Participativo de Urubamba en Perú la participación de las municipalidades en los comités de

a través de la construcción de paradigmas auténticos que permitan la formación de capital social, es decir la generación de valor en la sociedad.

Es muy importante el rol que juegan los gobiernos locales, pues ellos lideran las comunidades rurales e influyen mucho en los estados de ánimo de los pobladores. Se ha considerado al mundo andino como un medio con pocas esperanzas y oportunidades de desarrollo. Eso ha influenciado para que los pobladores se sientan subvalorados frente a la vida moderna de las ciudades, no tomen iniciativas propias y deseen y dependan del asistencialismo centralista. Pero, en realidad no es necesario ese asistencialismo si los líderes locales toman las decisiones de manera autónoma hacia la innovación de su realidad.

El rol turístico de los gobiernos locales rurales se puede percibir desde dos dimensiones: una es conectarse a redes de organismos estatales y de ONG con el fin de que tengan acceso a recursos y a otros círculos sociales¹⁵. La otra es organizar a la comunidad como una red social con vínculos culturales y reconocidos¹⁶. La red rural y las redes de acceso a recursos más distantes permiten reducir los costos de transacción en las relaciones a través de la generación de confianza. En este sentido, también es interesante que las políticas públicas generen redes internacionales para aprovechar los beneficios conjuntamente en circuitos que están unidos étnicamente como por ejemplo entre el sur de Perú, Bolivia y el norte de Chile.

El rol del organismo central es estudiar la demanda potencial del turismo rural en el mundo para promocionarlo en los segmentos identificados. Esta demanda potencial permite la innovación continua de la realidad del turismo rural a través del conocimiento de los intereses, quiebres y preocupaciones que buscan los clientes. Es necesario conocer la capacidad y los recursos que el cliente dispone para hacerse cargo de sus intereses, quiebres y preocupaciones para el proceso de

gestión mostró ser un factor clave, pues probaron ser sólidos y en cada localidad lograron el respaldo y reconocimiento de la población y de las autoridades, siendo un foro válido para el desarrollo concertado del turismo en la zona, es decir, un organismo legitimado por la población (PROMPERÚ, 2001).

15 Las experiencias exitosas de turismo rural en Perú fueron impulsadas por contactos con ONG. Son muchas las formas de llevar a cabo un proceso de desarrollo de un producto turístico, entre las cuales la opción de trabajar con ONGs como contraparte local, ha sido la principal experiencia del Programa de Turismo de la Unión Europea – PromPerú.

16 Dada la característica multisectorial de la actividad turística, la clave en este proceso es lograr generar consensos locales que impulsen y se comprometan con el desarrollo de la actividad. De la experiencia, se sugiere que las iniciativas locales seleccionadas cuenten con ciertas condiciones externas (como son aliados y mercado definido), e internas (atractivo principal trabajado y un tejido social y empresarial sólido) (PROMPERÚ, 2001).

diseñar y vivir el servicio¹⁷. Bajo esta idea, el cliente se apropia de la responsabilidad en el proceso de generar un servicio de calidad para él mismo, de manera que la eventual visita es construida por los propios turistas (Vignolo, 2003). ¿Qué le gustaría conocer?, ¿Qué no le gustaría encontrar?, ¿Qué gustos o necesidades especiales le gustaría encontrar? ¿Qué preocupación especial tiene respecto al servicio? son preguntas exploratorias cuyas respuestas ayudan a innovar continuamente el turismo rural.

17 En el Proyecto Rutas Ancestrales de Ollantaytabo existe hoy una microempresa formada por pobladores locales debidamente capacitados, que ofrecen una visión original y diferente de lo que es la historia, la cultura y el paisaje de Ollantaytambo. Si bien el visitante puede programar la duración de su visita, escogiendo del menú de rutas aquellas que desee realizar, el programa propuesto tiene una duración de dos días en los que se realizan actividades como caminatas y cabalgatas por sitios históricos y arqueológicos (como Pumamarca o la Hacienda Pachar) y comunidades cercanas, y en donde, además, puede disfrutarse de atractivos naturales (como la Laguna Yanacocha), de la observación de andenes y cultivos andinos, entre otras.

CAPITULO II

LA FUNCIÓN CENTRAL EN TURISMO

La institucionalidad formal de las políticas públicas nacionales del turismo en el Perú se organiza en el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) por medio del Viceministerio de Turismo y sus órganos competentes: la Comisión de Promoción del Perú (PROMPERU) y el Plan COPESCO Nacional. La Ley para el Desarrollo de la Actividad Turística tiene el marco legal para el desarrollo y la regulación de la actividad turística, los principios básicos de la actividad turística y los objetivos de la política estatal.

El Instituto Nacional de Cultura (INC) hace lo propio con la investigación, la conservación y restauración del patrimonio cultural, y el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) con la administración de áreas naturales protegidas, de recursos hídricos como glaciares y nevados, y recursos forestales y fauna silvestre como concesiones ecoturísticas, caza y biodiversidad de flora.

En las condiciones previas al proceso de descentralización, es decir antes de 2003, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) tenía como mandato definir de manera centralizada, a través de sus órganos desconcentrados departamentales, las acciones de la política turística y el Proyecto Especial Plan COPESCO¹⁸ ejecutaba las obras de infraestructura de apoyo al turismo. Posteriormente, el panorama cambió en cuanto a las funciones del MINCETUR, a las del Proyecto Especial Plan COPESCO, y a las de los Gobiernos Regionales.

¹⁸ Comisión Especial para Supervigilar el Plan Turístico Cultural Perú-UNESCO, creada en 1969 con sede en Cusco y desde 2004 pasó a ser parte del Gobierno Regional de Cusco sin alcance nacional.

2.1 La institucionalidad central

El Viceministerio de Turismo regula la actividad turística según los objetivos de la política estatal a nivel nacional¹⁹ y formula la reglamentación relacionada al funcionamiento de los establecimientos de hospedaje, agencias de viaje, restaurantes, guías de turismo, y guías de montaña. Las funciones transferidas en la descentralización dan la competencia a los gobiernos locales y gobiernos regionales para aplicar estas reglamentaciones nacionales siempre y cuando hayan cumplido con el sistema de acreditación. Por otro lado, establece las condiciones para las concesiones de uso para la explotación con fines turísticos de aguas minero medicinales.

MINCETUR busca fomentar los emprendimientos rurales a través de los lineamientos de desarrollo del turismo rural en agroturismo, ecoturismo y turismo vivencial. Se busca la participación de la población local en la prestación del servicio y su comercialización²⁰. También ha identificado aquellos emprendimientos potenciales que se encuentran por desarrollar otros componentes que involucren a las comunidades, manejo de sus recursos y su posterior comercialización.

La Comisión Nacional de Promoción del Perú (PROMPERU) promueve en el exterior los nuevos productos y circuitos turísticos, definidos en coordinación con las instancias correspondientes. Esta promoción se realiza particularmente a través de las siguientes actividades: ferias internacionales, y apoyo a consulados del Perú en el mundo. Por el lado del turismo interno, es el área encargada de diseñar y ejecutar la promoción a nivel nacional del Perú a través de acciones²¹ y estrategias realizadas en coordinación continua con el sector público y privado. Además analiza y monitorea las principales tendencias del mercado turístico nacional y mundial, con el objetivo de identificar potenciales segmentos de interés hacia los cuales dirigir las acciones. También se encarga de posicionar la marca turística país²².

19 Ley 27790 y Ley 26961

20 Son 47 emprendimientos rurales que están funcionando en el país.

21 Calendarios, ferias, portal en internet, press tour, actividades que permiten la difusión de la oferta turística en una Región determinada a través de seminario regionales y workshop (rueda de negocios) entre operadores turísticos y agentes de viaje de una región con otra distinta, materiales impresos, talleres regionales y programas de asesoramiento a las regiones

22 Perú: Land of the Inkas

Asimismo, PROMPERU analiza las estrategias desplegadas por los principales mercados competidores que el Perú enfrenta internacionalmente como destino turístico, así como indicadores que permiten evaluar el avance que se alcance en el desarrollo de las estrategias de marketing, y, en función a dichos resultados, reevalúa y propone modificaciones a los objetivos, políticas y estrategias establecidas. El gobierno actual (2006-2011) tiene como política turística buscar, a través de promociones articuladas y focalizadas, un turismo basado en dos ejes: el especializado (como el turismo de aventura, el místico o el de avistadores de aves), que viaja por más días y gasta más; y el interno, que dinamiza el sector y la vez, no es tan exigente.

Además, PROMPERU cuenta con un sistema de información y asistencia para viajeros las 24 horas (iPeru), a través del cual es posible solicitar información turística, así como obtener asistencia si los servicios turísticos contratados no fueron brindados de acuerdo a lo ofrecido. Tiene sede en nueve regiones.

Por otro lado, el Proyecto Especial Plan COPESCO fue transferido en 2004 al Gobierno Regional de Cusco y se creó el Plan COPESCO Nacional²³ que formula, coordina, dirige, ejecuta y supervisa los proyectos de inversión de interés turístico a nivel nacional; y presta apoyo técnico especializado para la ejecución de proyectos turísticos a los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y otras entidades públicas que lo requieran.

En 2002 se creó el Fondo y el Impuesto Extraordinario para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional para financiar las actividades y proyectos destinados a la promoción y desarrollo del turismo nacional. El Fondo está conformado por el impuesto creado que grava la compra de los boletos aéreos con destino al territorio nacional. Las empresas de transporte aéreo retienen el impuesto y lo depositan en la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria. También constituyen parte del Fondo los aportes o donaciones que realicen los Prestadores de Servicios Turísticos del Sector Privado, y las donaciones y legados que reciba del sector público y privado.

La administración de los recursos del Fondo está a cargo del MINCETUR y cuenta con un Comité Especial, encargado de proponer a dicho Ministerio, el Plan Anual de Promoción y Desarrollo

²³ En adelante se usará el término COPESCO para referirse al Plan COPESCO Nacional. Se hará una referencia explícita cuando se refiera al Proyecto Especial Plan COPESCO que depende del Gobierno Regional de Cusco.

Turístico Nacional. El monto del Impuesto asciende a US\$ 15,00 por boleto aéreo aplicable por un plazo de diez años. Los recursos del Fondo se destinan en un 20% a financiar proyectos de desarrollo turístico en el territorio nacional que enriquezcan la oferta turística, y en un 80% a financiar actividades y programas de promoción del turismo del Perú en el exterior. Recientemente, se han modificado los porcentajes a un 30% y 70% respectivamente.

Ingresos de COPESCO Y PROMPERU (nuevos soles corrientes)

AÑO	COPESCO	PROMPERU	TOTAL
2003	6.792.792	27.171.168	36.082.901
2004	13.044.728	52.178.914	67.340.922
2005	14.458.225	57.832.906	75.493.712
2006 ²⁴	14.730.744	34.371.732	49.102.474

Fuente: Fondo para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional y Transparencia Institucional de PROMPERU
Elaboración: propia

A pesar que el Fondo fue creado en 2002, los recursos recaudados en ese año se gastaron en el siguiente. La diferencia que existe entre 2003 y los otros años se debe al crecimiento de la llegada de turistas y a que el impuesto cobra efectividad a partir de marzo de 2002.

El Fondo ha permitido hacer inversiones en destinos turísticos tradicionales y en nuevos atractivos para diversificar la oferta turística. El mecanismo de inversión consiste en el compromiso del uso del Fondo pero complementado con las fuentes de financiamiento de gobiernos locales y regionales.

2.2 La relación con la institucionalidad regional

En el actual proceso de descentralización²⁵, las competencias sectoriales en el ámbito turístico se están transfiriendo desde el gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales. La estructura orgánica, el alcance de las competencias compartidas y las funciones específicas de cada nivel de gobierno se definen en sus respectivas leyes orgánicas.

²⁴ Hasta agosto de 2006

²⁵ Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783)

Para la transferencia de funciones se ha creado un Sistema de Acreditación²⁶ que comprende la capacitación, asistencia técnica, criterios, instrumentos y procedimientos para determinar la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y locales para recibir y ejercer las funciones materia de la transferencia. Entonces, este Sistema que viene funcionando desde 2004 tiene por objetivo acreditar la existencia de capacidades de gestión efectiva en los Gobiernos Regionales y Locales para asumir las competencias, funciones, atribuciones y recursos.

El Consejo Nacional de Descentralización es el encargado de conducir el proceso de descentralización política, económica y administrativa, dirigido a convertir al Perú en un país gobernado a través de un Estado descentralizado, moderno e integrado por objetivos nacionales de largo plazo. Se plantea una tercera etapa del proceso de descentralización que consiste en la transferencia y recepción de competencias sectoriales²⁷.

Por otro lado, a las Gerencias de Desarrollo Económico de los Gobiernos Regionales les corresponde ejercer las funciones de turismo. En este sentido, las Direcciones Regionales de Comercio Exterior y Turismo (DIRCETUR) han sido incorporadas a estas gerencias. Durante el proceso de descentralización, las DIRCETUR pasaron a ser unidades orgánicas de los Gobiernos Regionales.

Al respecto, se puede señalar que tanto los Gobiernos Regionales como los Ministerios en Lima reconocen y han asumido esta situación de transición institucional. En una perspectiva de mediano plazo, cuando los Gobiernos Regionales hayan acreditado para la transferencia de todas las funciones sectoriales previstas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), entonces las actuales Direcciones Regionales pasarán a ser parte orgánica y constitutiva de la estructura de cada Gobierno Regional. En ese momento, el nexo y dependencia técnico-normativa de las actuales DIRCETUR con MINCETUR habrá desaparecido y esta relación adquirirá el carácter de relación de coordinación entre estos dos niveles de gobierno, esto es, la necesaria relación de coordinación entre el nivel de Gobierno Nacional y el nivel de Gobierno Regional, en el marco de

26 Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales (Ley 28273)

27 La primera etapa consiste en la instalación y organización de los gobiernos regionales y locales, hecho ya cumplido en 2002. La segunda etapa es la consolidación del proceso de regionalización que consiste la conformación de regiones reales vía fusión de los actuales territorios bajo el criterio de polos naturales de desarrollo.

un Estado Unitario.

Por otro lado, MINCETUR tiene proyectos regionales que los ejecuta directamente o por transferencia de dinero a través de convenios con COPESCO y los Gobiernos Regionales, las Municipalidades Provinciales o Distritales o con el Instituto Nacional de Cultura. Esta última modalidad tiene un fuerte componente descentralizado puesto que la ejecución no la realiza COPESCO sino los beneficiarios directos. En este caso COPESCO actúa como un ente donante usando los recursos de Fondo. Tanto para la transferencia de dinero como para la ejecución directa, los proyectos necesitan estudios de preinversión²⁸. En el caso de la transferencia se requiere que la contraparte tenga el estudio de preinversión viable.

Cuando recién se creó el Fondo, el Comité Especial proponía una serie de proyectos que se creían interesantes desde el punto de vista del potencial turístico. Sin embargo, la madurez y la experiencia ganada en la Dirección Nacional de Desarrollo Turístico del Viceministerio de Turismo, ha orientado desde 2005 el Plan Anual de Promoción y Desarrollo Turístico hacia cinco programas nacionales que ordenan los criterios de inversión pública. Los proyectos que los gobiernos subnacionales presentan deben estar alineados en estos programas nacionales.

Los cinco programas nacionales (Recuperación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Señalización Turística, Mejoramiento de Imagen de Ciudades Fronterizas, Infraestructura Básica para el Desarrollo de Productos Turísticos, y Recuperación de Pueblos Turísticos e Históricos) vienen articulados con el Plan Estratégico Nacional de Turismo (PENTUR). Explícitamente, COPESCO reconoce su alineamiento con el objetivo número uno del PENTUR: Desarrollar una oferta turística competitiva y sostenible.

2.3 Políticas y programas del sector turismo

Los dos grandes logros concretos de MINCETUR en estos últimos años han sido el planteamiento sectorial de un plan estratégico plasmado en el PENTUR y en el establecimiento de la Cuenta

²⁸ Existe un equipo de formuladores de estudios de preinversión en las oficinas de COPESCO que ha venido trabajando desde 2004 bajo el enfoque del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Este equipo también tiene como función el de supervisar los estudios de preinversión que se externalizan.

Satélite de Turismo (CST).

Por un lado, el PENTUR logró rescatar los trabajos previos que se hizo en la década de los 90 en cuanto a proponer lineamientos estratégicos para el desarrollo del turismo y socializarlo con los stakeholders para llegar a acuerdos regionales. Por otro lado, la CST ha sido el trabajo de un equipo especializado por una apuesta de las altas autoridades del MINCETUR para tomar decisiones en función del impacto del turismo en la economía nacional.

El PENTUR tiene como objetivo lograr la sostenibilidad y competitividad de la actividad turística del Perú a nivel mundial, propiciando que el sector turismo contribuya a transformar y mejorar los niveles de bienestar integral de sus ciudadanos, especialmente aquellos que residen en el ámbito rural. Además sirve de soporte para todas las acciones que MINCETUR promueva.

La importancia de la Cuenta Satélite del Turismo reside en la medición del impacto directo e indirecto del turismo en la economía peruana y en disponer de un instrumento de medición para el diseño y seguimiento de estrategias públicas y empresariales en el ámbito del turismo, además de la posibilidad de cuantificar la oferta y la demanda turística, en el marco general del Sistema de Cuentas Nacionales. En otras palabras, la CST entrega información cuantitativa para medir costos y beneficios del turismo.

Otras políticas concretas relacionadas al turismo son los Centros de Investigación Tecnológica en Artesanía (CITE-Artesanía). El propósito de éstos es transferir tecnología a los procesos de producción de bienes artesanales del sector privado a través de capacitación y servicios de talleres productivos y laboratorios. Permiten utilizar intensivamente los recursos naturales propios de cada región, recursos en los que precisamente poseen ventajas comparativas (lanas de camélidos, arcillas, piedras semi preciosas, metales, madera, etc.). Coadyuvan al mejoramiento del nivel de bienestar de las poblaciones artesanales asentadas en las proximidades de los centros de atracción turística. Esa proximidad, en conjunción con una oferta de productos de artesanía competitivos en calidad y precio, robustecen los respectivos procesos de comercialización.

Asimismo, hay algunas medidas que han sido adoptadas para prevenir el turismo sexual infantil. El turismo sexual infantil constituye una violación de los derechos humanos que equivale al

trabajo forzado y constituye una forma contemporánea de esclavitud.

Otras políticas del MINCETUR que constituyen la base legal obligatoria para diversos proyectos turísticos, incorporan explícitamente los temas de calidad en la atención y/o oferta de servicios, así como los temas de evaluación ambiental. Estos son el Plan Nacional de Calidad Turística y la Política Ambiental. Para esos temas no hay directiva a nivel de proyectos de intervención pública. Las normas o políticas sobre calidad y medio ambiente están referidas a regular o cautelar que la actuación privada se encuadre en una situación de mayor eficiencia. No obstante, la Oficina de Planificación de MINCETUR ha venido exigiendo en las propuestas turísticas el cumplimiento de las normas turísticas sobre calidad y ambiente. En este último caso, algunos proyectos se derivan a la CONAM (Comisión Nacional del Medio Ambiente), para que dé opinión en lo que le compete.

2.4 Instituciones intersectoriales

Hay otros organismos que no son del sector turismo pero que se relacionan con él por el alcance que tienen. En realidad, los recursos turísticos no pertenecen al sector turismo de manera estricta porque el sector turismo se entiende como una institucionalidad y coordinación de organismos públicos y de niveles de gobierno. El sector turismo aprovecha que existen monumentos arqueológicos, centros históricos, bosques, flora y fauna, carreteras, servicios básicos, etc. porque son las atracciones o motivos de los visitantes y posibilitan su acceso y disfrute. De esta manera, existen otros organismos que las protegen y las administran.

El Instituto Nacional de Cultura (INC) es un Organismo Público Descentralizado dependiente del Ministerio de Educación que tiene como finalidad la ejecución descentralizada de acciones de protección, conservación y promoción, puesta en valor y difusión del patrimonio y las manifestaciones culturales de la nación. El turismo arqueológico e histórico tiene su base en el desarrollo de este organismo.

El Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) es un Organismo Público Descentralizado del Ministerio de Agricultura encargado de realizar las acciones necesarias para el

aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, cautelar la conservación de la gestión sostenible del medio ambiente rural y la biodiversidad silvestre. El turismo de naturaleza incluyendo al turismo de aventura tienen su objeto de atención en el desarrollo de este organismo.

Ha habido participación del INC y del INRENA en algunos proyectos turísticos puesto que algunos mandatos restringen la actividad turística por conservar o prevenir el deterioro de lugares arqueológicos y naturales. Normalmente se han visto involucrados en turismo cuando es necesario hacer una inspección de campo para dar un permiso para realizar una obra turística (v.g. la Dirección de Arqueología del INC expide el CIRA o Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos).

Existen dos grandes escenarios en los que los empresarios se encuentran con la valla del INC: el cuidado del patrimonio arqueológico y el cuidado del patrimonio arquitectónico. Dos escenarios que en los últimos años están sufriendo grandes cambios que en un caso está facilitando las relaciones entre las empresas y el INC y en el otro las están haciendo más tensas. En el campo están involucrados los sectores minero, constructor, eléctrico y agrícola. En la ciudad, el sector inmobiliario, incluyendo la construcción de hoteles, restaurantes, centros comerciales, etc.

Aparte del CIRA, las empresas deben contar con un arqueólogo permanente que debe estar atento a cualquier hallazgo y puede paralizar temporal o indefinidamente una obra. Es esta incertidumbre la que más molesta a los empresarios quienes deben pagar miles de dólares diarios por alquilar una máquina que no podrá utilizar si el arqueólogo decide rescatar un conjunto de cerámica aparecidos de improviso.

Recién está el 15% del territorio nacional catastrado y a la fecha hay más de 25,000 sitios registrados. Gracias a la elaboración del catastro, el INC ahora cuenta con 80 arqueólogos en todo el país, razón por la cual los trámites del CIRA también se hacen más rápido. La escasez de investigadores se ha resuelto gracias a que las universidades han facilitado la licenciatura de los mismos.

Lo que mejor está funcionando es el trabajo que los gobiernos locales realizan en conjunto con el

INC para el rescate de las ciudades. En Moquegua, por ejemplo, se han remodelado los edificios públicos y se están interviniendo 50 inmuebles del centro histórico con una inversión de 3 millones de soles a cargo del gobierno regional. La Superintendencia del Centro Histórico de Arequipa tiene en proyecto convertir las casonas monumentales en unidades productivas (como centros de hospedaje o en galerías para la exposición y venta de artesanías), para lo cual cuenta con recursos de COFIDE y la Caja Municipal de Arequipa.

Por otro lado, el INC ha realizado pequeños proyectos turísticos con recursos propios cuando ha construido paradores y museos de sitio cerca de los lugares arqueológicos (v.g. Chan Chan, Pirámides de Túcume, etc.). Lo mismo ha ocurrido con INRENA con la infraestructura turística en el Parque Nacional del Huascarán. El INRENA ha concesionado bosques para la explotación turística a través de la ley forestal. Actualmente existen 14 concesiones con un área total de 46623 hectáreas en Cusco, Loreto, Madre de Dios y Tumbes. Estas concesiones se dedican al negocio de lodges amazónicos. Asimismo, el INRENA tiene un sistema de monitoreo de glaciales y programas de turismo en áreas naturales protegidas.

El INC puede recibir donaciones, pero el que dona sólo puede descontar de gastos, no de impuestos y hay empresas a las que eso no les interesa, porque en el fondo es gastar más. El Estado tiene asignada una cantidad de dinero que se usa, fundamentalmente, en gastos corrientes, o sea, en salarios y algo de infraestructura. Lo que hay es una asignación de fondos a través de COPESCO y MINCETUR y un porcentaje de los ingresos del Cusco, pero una inversión contundente, coherente, planificada no existe.

El INC es considerado como un obstáculo y no como un elemento de apoyo a la cultura. El INC ha crecido mucho, no obstante, hay carencia de técnicos que trabajen por lo que el Estado les ofrece. Los expedientes para permisos y otros trámites se demoraban porque el INC los denegaba sin explicar las razones, simplemente se rechazaba lo presentado. Ahora hay un plazo de 72 horas para resolver cada expediente. Además, se incluyen las objeciones y alternativas²⁹.

29 Si no se invierte en la cultura, el turismo no será sostenible, en el diario El Comercio <<http://www.elcomercioperu.com.pe/EdicionImpresa/Html/2006-09-25/ImEcPolitica0584154.html>>, [25 setiembre de 2006]

Entre los principales proyectos actuales del INC, se ha creado un marco para poner en valor el Qhapaq Ñan, que incluye en camino inca y el entorno cultural, paisajístico y etnológico para revitalizar la memoria de los pueblos por donde pasa el Qhapaq Ñan. La cooperación internacional proveniente de España, Italia y Japón y otros países es muy importante para el funcionamiento de los proyectos del INC.

2.5 Las instituciones privadas

Las instituciones privadas se organizan en gremios que en algunos casos están desconcentrados en las regiones. Los gremios tienen una participación activa en la elaboración de la agenda de MINCETUR a través de comités de trabajo y reuniones de coordinación. También forman parte en algunas decisiones del MINCETUR como a través del Comité Especial del Fondo para la Promoción y Desarrollo del Turismo Nacional. Los gremios privados tienen 4 miembros en el Comité de un total de 13. El Comité Especial propone el Plan Anual de Promoción y Desarrollo Turístico Nacional que contiene las actividades y proyectos de promoción en el exterior y desarrollo del turismo nacional a ejecutarse durante un ejercicio presupuestal, así como el gasto proyectado para cada uno de ellos. Además los gremios colaboran con el MINCETUR en su labor de convocar al sector privado para que realice aportes o donaciones al Fondo.

Algunos gremios importantes son:

Cámara Nacional de Turismo (CANATUR)

Asociación de Hoteles y Restaurantes y Afines (AHORA)

Asociación Peruana de Agencias de Viaje y Turismo (APAVIT)

Asociación Peruana de Turismo de Aventura y Ecoturismo (APTAE)

Asociación Peruana de Operadores de Turismo Receptivo e Interno (APOTUR)

Fundamentalmente, los privados ofrecen los bienes y servicios que consume el turista: alimentación, hospedajes, pasajes aéreos y terrestres, artesanía y diversión. En este sentido, la iniciativa empresarial ubica la demanda turística que se forma por el interés de los viajeros. Es ahí donde el Estado puede intervenir para reglamentar la oferta privada para que los intereses

privados no se opongan a los intereses nacionales. El Estado sólo mejora los accesos o servicios turísticos como la puesta en valor de monumentos arqueológicos si se trata de turismo histórico por ejemplo.

De esta manera, el sector privado hace inversiones en planta turística como hoteles, restaurantes, casinos, buses de transporte, aviones, agencias de viaje, etc. El sector público ofrece reglamentación, regulación e inversión que no compite con el sector privado. La reglamentación turística contempla también, entre otras cosas, las concesiones de aguas termales, los museos privados y las asociaciones civiles de derecho privado para la gestión del patrimonio cultural arqueológico.

El órgano estatal que realiza las concesiones a los privados es la Agencia de Promoción de las Inversiones (PROINVERSION) que es un órgano público descentralizado del sector Economía y Finanzas. Actualmente, en 2006 están en proceso tres concesiones turísticas que buscan promover la inversión no dependiente del Estado Peruano a cargo de agentes bajo régimen privado, con el fin de impulsar la competitividad del Perú. Estas son:

Complejo Turístico El Chaco - La Puntilla: el proyecto consiste en la transferencia de 3 lotes de propiedad del Estado que suman en total 24,27 Hás ubicados en la Bahía de Paracas, colindantes con la Reserva Nacional de Paracas, para la construcción e implementación de tres proyectos turísticos de categoría internacional. Los lotes se ubican frente al mar en la zona denominada El Chaco-La Puntilla, en la provincia de Pisco, Región Ica. El lugar cuenta con una excelente ubicación con frente a la Bahía de Paracas lo que convierte a la Reserva Nacional de Paracas en un atractivo de primer orden internacional, existe infraestructura básica disponible (acceso, desagüe, agua, etc.) y la ejecución de la autopista Cerro Azul-Ica, ya concesionada y en proceso de construcción.

Complejo Turístico Playa Hermosa: el proyecto consiste en la habilitación urbana de 69,9 Ha. de terrenos del Estado en la Región Tumbes con el fin de desarrollar en ellos un complejo compuesto por 1365 habitaciones hoteleras de diferentes categorías (que se podrían ampliar a 1890 de recuperarse un área actualmente en litigio), restaurantes y centro comercial. De acuerdo a

la Ley N° 27782 (Ley de Playa Hermosa), los lotes se deben dar en concesión, sin embargo, se ha determinado necesaria la inclusión de la opción de venta. También se ha determinado como condición indispensable antes de convocar a privados, el compromiso del Estado de ejecutar la infraestructura básica del proyecto antes o durante la construcción de los servicios turísticos por los inversionistas. El lugar cuenta con clima tropical todo el año y la concentración de atractivos naturales y recreacionales, está unido por carretera asfaltada a las principales ciudades de Perú y Ecuador, está cercano al aeropuerto de Tumbes, ciudad donde hay una excelente gastronomía. Para la primera Fase del Proyecto, se ha estimado una inversión privada, en infraestructura hotelera, de US\$ 14,1 millones y una inversión por parte del Estado de US\$ 4,5 millones para la infraestructura básica.

Parque Turístico Nacional de Quistococha: el proyecto comprende el desarrollo de infraestructura dentro del Parque Turístico Nacional de Quistococha (Iquitos) en la Región Loreto para convertirlo en un producto turístico orientado al mercado nacional e internacional, con actividades como la observación de flora y fauna, investigación y actividades recreativas dentro de la laguna y alrededor de ella, e incorporando otros recursos destacados (la Reserva Pacaya Samiria, el río Amazonas, etc.) para hacerlo más atractivo. La promoción de la inversión privada en el proyecto se hará mediante la concesión de los distintos servicios del Parque, para su rehabilitación, implementación y/o desarrollo de una nueva infraestructura turística. Se estima que el proyecto demandará una inversión privada de unos US\$ 5 millones.

2.6 Los servicios públicos de soporte para el turismo³⁰

El desarrollo de las actividades del sector eléctrico peruano está regulado por la Ley de Concesiones Eléctricas (Decreto Ley N° 25844). La ley fija las reglas para los negocios de generación, transmisión y distribución de la electricidad, define la estructura del sector electricidad y señala las responsabilidades de las empresas concesionarias. La Ley de Concesiones Eléctricas otorga el régimen de libertad de precios para los suministros que puedan efectuarse en condiciones de competencia y un sistema de precios regulados en aquellos suministros en los que, por su naturaleza, así se requiera. Los precios regulados reflejan los costos marginales de

30 Información tomada de www.mtc.gob.pe, www.mem.gob.pe, www.vivienda.gob.pe, www.osiptel.gob.pe e www.ipe.org.pe y www.proinversión.gob.pe

suministros y OSINERG es el órgano regulador de las tarifas a los usuarios finales. La potencia total nacional es de 5.936 MW, de las cuales 4.671,1 MW están concesionadas. La producción nacional proviene de fuentes hidráulicas en 82% y el 18% de fuentes térmicas. Existen 1.480 centrales eléctricas de servicio público, municipales, autoproductores y de emergencia que están dentro de un sistema interconectado nacional y en un sistema aislado principalmente en las regiones amazónicas.

Las ciudades principales y zonas urbanas tienen cobertura total, pero a nivel nacional hay una electrificación del 75% debido al déficit en las zonas rurales. Son necesarias inversiones por US\$ 80 millones anuales hasta 2013 para alcanzar una cobertura del 91%³¹. En el área rural, un 68% de la población de este sector no cuenta con suministro eléctrico. Ello, por un lado, debido al desinterés de las empresas eléctricas privadas para desarrollar la cobertura de estas zonas porque no son rentables debido a que la demanda es muy pequeña. Por ello la electrificación rural ha quedado a cargo del Estado.

En cuanto a al agua y saneamiento, desde 1994 las municipalidades provinciales son las responsables de la prestación de los servicios de saneamiento y de derecho a explotación. Para áreas rurales existen las juntas de administración de servicio de saneamiento. Existe una cobertura nacional del 76% en agua potable (83,3% en áreas urbanas) y del 57% en saneamiento. Actualmente, están en curso inversiones por US\$ 1.308 millones. SUNASS es el organismo regulador y supervisor de los servicios de agua potable. Ha concluido la concesión de servicio de agua potable para una ciudad y está en proceso la concesión para Lima y otras dos ciudades. Son necesarias inversiones por US\$ 4.619 millones para alcanzar una cobertura de más del 95% en agua y saneamiento.

En carreteras, la inversión necesaria es de US\$ 6.779 millones para una infraestructura de 80.090 km de la red vial nacional, de los cuales 8.232 km están en cartera de concesión. Hay 4 concesiones de carreteras finalizadas y 4 en proceso. Asimismo, hay 10 aeropuertos concesionados (incluido el de Lima) y otro grupo de 5 aeropuertos del sur del país serán concesionados próximamente. Con respecto a las comunicaciones, actualmente hay una

31 Sin embargo, el Estado sólo está invirtiendo la mitad de ese monto anualmente

penetración de 12,3 líneas fijas por 100 habitantes y 14,9 líneas móviles por 100 habitantes. Para duplicar esta penetración es necesaria una inversión de US\$ 4.600 millones. El servicio telefónico fijo y móvil es privado y existe un fondo compensatorio para las inversiones en zonas rurales. Hay dos empresas concesionarias para la telefonía fija y hay dos concesiones en marcha para telefonía móvil, una para banda ancha rural y otra para la conectividad de internet en zonas rurales.

2.7 Tópicos de la institucionalidad central

A. Recaudación fiscal relacionada al turismo

Se ha aprobado en el Congreso el proyecto de ley que exonera del pago del Impuesto General a las Ventas (IGV) al turismo receptivo referente a la prestación de servicios de hospedaje y alimentación a los turistas con permanencia no mayor de 60 días, por cada ingreso al país. Los argumentos a favor de esta ley dicen que Perú refuerza su competitividad como país receptor de turismo, lo que permitirá el incremento del ingreso de divisas. Además mencionan que en la gran mayoría de los países esta venta no está gravada con ningún impuesto, o forma parte de un crédito tributario.

Por otro lado, las aerolíneas de origen extranjero autorizadas a realizar vuelos domésticos en el Perú, venden vuelos nacionales que se originan en el exterior en un mismo boleto (por ejemplo Madrid - Lima - Cusco), y al parecer son considerados como internacionales por lo que no se encuentran afectos al IGV. Las líneas aéreas nacionales reclaman igual trato para los casos de vuelos aéreos nacionales vendidos a extranjeros, a través de sus agentes en el exterior.

El Viceministerio de Turismo se comprometió a tratar el tema con la SUNAT. Una opción es equiparar la situación de las empresas aéreas nacionales con las de los operadores extranjeros, otra alternativa es elaborar una propuesta por la cual la venta de pasajes domésticos sea considerada como exportación de servicios, lo cual redundaría en una mayor competitividad de las empresas aéreas nacionales, abaratando el paquete turístico e incrementando la tributación del Impuesto a la Renta.

B. Alcance de la definición de turismo y recursos arqueológicos

A pesar de las definiciones, no es clara la diferencia para definir desde dónde un recurso debe ser considerado turístico. Este hecho ha ocasionado confusión al momento de elaborar proyectos de inversión pública. Un proyecto arqueológico no puede ser financiado con dinero del Fondo, el cual debe de ser utilizado exclusivamente en el desarrollo de proyectos destinados a la promoción y desarrollo del turismo nacional. Un proyecto con la característica de investigación arqueológica no se consigna en la categoría del turismo. Es importante mencionar que un sitio arqueológico no puede ser destinado al turismo sin investigaciones arqueológicas previas. En el caso específico de muchos lugares que aún no se ponen en valor turístico se tiene que invertir antes en la excavación y conservación³². Hay una tensión entre el turismo y los recursos potencialmente destinados al turismo. De manera estricta, el INC es el organismo encargado de ejecutar proyectos arqueológicos, sin embargo, éstos no están sujetos al Sistema Nacional de Inversión Pública porque no se consideran inversión la investigación, excavación y conservación, prácticas que son parte de las funciones operativas del INC.

C. Sanciones a prestadores de servicios turísticos

La Ley N° 28868, que faculta al MINCETUR a tipificar infracciones por vía reglamentaria en materia de prestación de servicios turísticos y establecer las sanciones aplicables, señala que las penas incluyen la cancelación del certificado de clasificación y/o categorización de los establecimientos de hospedaje, de restaurante y de prestador de servicios turísticos de la empresa de transporte turístico y la cancelación del carnet de guía de turismo y de conductor u operador de canotaje.

Los infractores podrán ser amonestados con la cancelación de la certificación ambiental, de la concesión para la explotación de aguas minero-medicinales con fines turísticos y de la designación de calificador de establecimientos de hospedaje. La norma también establece que el

³² Recientemente el Proyecto Arqueológico Bandurria recibió el rechazo de financiamiento de parte de COPESCO, a través del cual se le informa que no existe disponibilidad presupuestal para financiar la ejecución del proyecto. Se tiene que invertir antes en la excavación y conservación de las pirámides.

MINCETUR es la autoridad competente para la aplicación de las sanciones a nivel nacional, con excepción de las DIRCETUR acreditadas y que tienen autoridad sobre sus jurisdicciones.

Antes de la norma, ninguna institución tenía la capacidad de sancionar a los establecimientos que incumplan con el turista, por lo que un gran número de éstos no estaban obligados a dar un servicio adecuado, perjudicando al sector y a las empresas que sí realizan un servicio de calidad. El MINCETUR otorga las clasificaciones a hoteles y restaurantes como empresas de servicios turísticos, y cuando cometían alguna infracción lo máximo que se podía hacer era quitarle la clasificación, pero con esa norma el ministerio ahora puede sancionarlos.

D. Regulación de tragamonedas

Cuando hay reclamos por cobro de premios en tragamonedas, la policía no puede intervenir sin autorización del MINCETUR. Sin embargo, este ministerio no los puede fiscalizar porque muchos de ellos funcionan gracias a una acción de amparo que han obtenido del Poder Judicial para impedir que las municipalidades cierren los locales por incumplimientos. Estas acciones de amparo restan eficacia a las autoridades municipales y a sus ordenanzas de clausura. Unas 625 salas operan gracias a acciones de amparo y 317 son ilegales.

Los tragamonedas constituyen un mercado que genera US\$ 683 mil diarios³³. El 96% lo obtienen aquellos que no cumplen con la normatividad. La Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT) ha observado que de las 243 empresas que administran salas de juego autorizadas por el MINCETUR y las que se escudan en medidas cautelares, apenas el 42% cumple con pagar el impuesto que declaran. Las demás no lo hacen o pagan cantidades menores, incluso existen otras diez empresas, las que administran 147 salas, que no declaran ni pagan impuestos por haber obtenido medidas judiciales a su favor. En total, la deuda por el impuesto a juegos de casino y máquinas tragamonedas asciende a S/.175.890.000 soles (US\$ 54 millones).

La Gerencia de Control y Fiscalización de la Municipalidad de Lima sostiene que sólo se otorga licencia de funcionamiento a aquellos locales que pasen la observación de Defensa Civil y

³³ Según la Ley 27616, de la recaudación el 30% se destina a la Municipalidad Provincial donde se ubica el local, el 30% a la Municipalidad Distrital, el 8% para MINCETUR, el 28% para el tesoro público y el 4% para el Instituto Peruano del Deporte.

presenten el permiso del MINCETUR. Pero, tanto en esta comuna metropolitana como en otros distritos, los dueños de salas informales han ideado la forma de permanecer en pie al obtener acciones de amparo del Poder Judicial.

Esta medida cautelar se presenta generalmente en juzgados del interior del país pues coincidentemente ahí suelen obtener una respuesta positiva o por lo menos ganan tiempo. Además, el fallo judicial no hace distinciones entre salas de juego y empresas, por lo que al darle luz verde a una empresa o razón social específica, se permite que ésta pueda abrir las puertas de sus distintas sucursales en todo el país.

En 2006 el Congreso dio una nueva norma en la que se dicta penas de uno a cuatro años para los responsables de la explotación ilegal de ese negocio. Precisamente, la ilegalidad en este rubro se ha tornado preocupante desde que se incrementó la importación de máquinas chinas destinadas al público infantil. Estos aparatos no están regulados por la ley, por lo que sólo se les puede decomisar.

Queda claro que el MINCETUR ha sido rebasado en la tarea de controlar estos juegos. No tiene capacidad para evitar la proliferación de los ilegales (936 de un total de 977 salas de juego), que funcionan sin autorización. Lo mismo debe decirse de la SUNAT y de la Unidad de Inteligencia Financiera. La responsabilidad alcanza a las municipalidades, que permiten funcionar locales sin licencia, y el Poder Judicial que admite las acciones de amparo que presentan los dueños de tragamonedas ilegales para eludir la fiscalización.

Sin embargo, recientemente el Tribunal Constitucional resolvió que las acciones de amparo no justifican el funcionamiento ilegal de esas máquinas. Asimismo, la Dirección de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas de la Dirección Nacional de Turismo fue declarada en reorganización por el MINCETUR.

E. Fomento del turismo interno

Algunas de las iniciativas han consistido en calendarizar anticipadamente los feriados largos y la

posibilidad de otorgar créditos turísticos que se puedan descontar a través de planilla de pagos. La programación de los feriados largos con un año de anticipación favorece a que los empresarios que brindan servicios turísticos puedan organizar su oferta mediante la venta de paquetes turísticos adaptados a determinada temporada. La planificación de los feriados largos sirve para mejorar la oferta y hace accesible a los turistas nacionales los servicios del espacio dejado por el turismo receptivo.

Con el objetivo de fomentar el desarrollo del turismo interno como vehículo de generación de empleo, el MINCETUR declara los feriados no laborables a nivel nacional para los trabajadores del sector público. Los centros de trabajo del sector privado pueden acogerse a estas fechas no laborables si así lo acuerdan el empleador y sus trabajadores. Esto tiene un efecto económico muy positivo a nivel descentralizado, ya que esencialmente son las regiones las que reciben el flujo de turistas de estas fechas.

Se ha desarrollado también un programa de créditos dirigidos a los empleados públicos, con el fin de que puedan acceder a paquetes turísticos y viajes recreacionales en sus vacaciones y feriados largos. El Banco de la Nación y otros bancos ya tienen el programa de créditos para viajes para los trabajadores del sector público el cual es descontado por planilla de sueldos.

F. Incertidumbre en la planificación estratégica del turismo

Al inicio del gobierno actual (2006-2011), el PENTUR era el discurso principal de las altas autoridades del MINCETUR sobre el planeamiento estratégico del turismo y hasta no se aventuraba a otros temas que no fueran los ya aprendidos, que tenían que ver con el objetivo de trabajar un plan que trascienda gobiernos. Sin embargo, luego han declarado que el PENTUR es, en un primer análisis sólo un lineamiento base, un boceto sobre el que hay que ponerse de acuerdo y que un Plan Estratégico de verdad, sería algo de otra envergadura, más ambicioso.

G. Cumplimiento de contratos

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual

(INDECOPI) admite reclamaciones a través de sus servicios de asistencia al turista. Desde enero de 2005 a agosto de 2006 ha recibido 1.085 reclamaciones relacionadas a servicios turísticos de las cuales el 93% representan reclamaciones a agencia de viajes y a compañías de transporte aéreo. El 91,5% de las reclamaciones fueron hechas en Lima, Cusco y Arequipa.

De las 239 reclamaciones presentadas a las agencias de viajes, 120 (50%) terminaron en acuerdos entre el consumidor y las empresas. En el caso de las compañías de transporte aéreo, hubo 769 reclamaciones y 474 (62%) de éstas terminaron en acuerdos. Las compañías más reclamadas fueron Lan Perú e Iberia con el 28% del total. En el transporte terrestre terminaron en acuerdo 37 de las 51 (73%) reclamaciones presentadas³⁴.

El Servicio de Atención al Consumidor de INDECOPI recibe y tramita los reclamos presentados por toda persona natural o jurídica en contra de proveedores que presuntamente han cometido una infracción de los derechos del consumidor. Para la solución de dichos reclamos se emplean mecanismos sencillos y rápidos de conciliación para que ambas partes puedan llegar a un acuerdo satisfactorio. En caso de no llegar a un acuerdo, el consumidor podrá presentar una denuncia formal ante la Comisión de Protección al Consumidor.

De comprobarse que un determinado proveedor ha cometido una infracción contra uno o más derechos de los consumidores, la Comisión de Protección al Consumidor del INDECOPI puede sancionarlo, según la gravedad de la infracción: amonestación, multa hasta de S/ 330.000³⁵. Por otro lado, la Comisión está facultada para imponer medidas correctivas como por ejemplo decomiso y destrucción de mercadería, clausura temporal del establecimiento, publicación de avisos rectificatorios en los medios de comunicación por parte del infractor, reparación y reposición de productos, y devolución de la suma de dinero pagada por el consumidor.

2.8 Fallas de coordinación

En la institucionalidad central del turismo existen complejas relaciones de procedimientos

34 INDECOPI Boletín Estadístico Mensual, año 6, Nro 24, agosto de 2006

35 Las denuncias ante la Comisión tienen ciertos requisitos, entre los cuales están el pago del denunciante por 33 nuevos soles y la presentación de pruebas que acrediten la infracción. La multa son de 100 Unidades Impositivas Tributarias (UIT). En 2006 cada UIT equivale a 3300 nuevos soles.

internos en MINCETUR, y entre éste y otros ministerios. Una evidencia de esto es el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) que norma los procesos para el gasto en inversión sectorial. Fue creado en 2001 y ha pasado por varias modificaciones. En cuanto a su relación con MINCETUR, en 2004 se constituyó un equipo para la formulación de proyectos turísticos. Luego de adoptar una metodología y en el transcurso de las demandas y prioridades del sector aparecían necesidades de soporte del turismo pero que no pertenecían al sector (v.g. saneamiento, vías de acceso, arqueología, etc.). El SNIP define claramente qué es lo que corresponde a cada sector, sin embargo, en MINCETUR se tomaron iniciativas para formular proyectos con componentes ajenos justificando su necesidad para el turismo a pesar que la aprobación debería estar a cargo del sector correspondiente según la ley. Luego se buscaron espacios de coordinación con otros ministerios pero éstos no garantizaban ni el financiamiento ni la opinión técnica correspondiente.

La salida prevista por el SNIP fue la formulación de programas públicos de carácter integral que necesiten coordinación intersectorial. Sin embargo, los trámites formales, los intereses y las necesidades propias de cada sector no propician un clima ideal para el diálogo intersectorial. De esta manera, hay mucha probabilidad de frustración de políticas de inversión integrales que tengan propósitos turísticos.

Por otro lado, existen algunas iniciativas innovadoras desde otros sectores como el Ministerio de Transportes y Comunicaciones que está estructurando un plan vial con miras a ejecutarse en los próximos cinco años. Se pondrá al servicio de la población rural y pobre, pero con posibilidades productivas en el agro, turismo, artesanías y minería y ha tomado como insumos, para el diseño de este plan vial, documentos y estudios de distintos despachos (especialmente de Agricultura, Comercio Exterior y Turismo)³⁶

A continuación, se exponen en detalle dos casos de fallas de coordinación a nivel central que complementan el descrito anteriormente. El propósito es dar algunos elementos ilustrativos para tener una visión más completa del asunto.

36 MTC definirá 29 corredores económicos a lo largo del país, en diario Peru 21, <<http://www.elcomercioperu.com.pe/EdicionImpresa/Html/2006-09-27/imEcEconomia0585421.html>>, [27 de setiembre de 2006]

A. Vuelos de helicópteros hacia Machu Picchu

Un caso de falla de coordinación a nivel central es el que surgió en setiembre de 2006 cuando se dictó una ley que declaraba el área de la ciudadela Machu Picchu como zona prohibida, quedando así restringido el uso de su espacio aéreo según acuerdo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el INC y el INRENA. Según los especialistas en conservación, el ruido y el movimiento que estos aparatos generan, estaban provocando un serio perjuicio a la flora, fauna y zonas arqueológicas del lugar. Estos reclamos fueron atendidos por el propio gobierno, el cual dispuso la suspensión de vuelos en helicóptero hacia Machupicchu.

Sin embargo, pocos días después salió a la luz una noticia sobre la autorización que la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) otorgó a la empresa Helicópteros del Cusco S.A para volar esa zona. Este hecho provocó la inmediata reacción de los sectores comprometidos con la preservación del patrimonio y naturaleza, como la DIRCETUR, INRENA y el INC. El titular de la DIRCETUR, señaló que la autorización dada por el MTC es inválida, ya que no se tramitó por el Gobierno Regional Cusco, que es la instancia respectiva para la autorización de este tipo de empresas.

Sobre el mismo tema, los representantes del INC Cusco y de la Jefatura del INRENA en el Santuario de Machu Picchu, señalaron que para que se produzca la operación de helicópteros en la zona, los interesados requieren de la autorización expresa de ambas instituciones. Esta premisa se basa en el artículo 22 de la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación y del artículo 93 del reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas. Machupicchu se halla inmerso en ambas normas por estar considerado como parque arqueológico nacional y área protegida. Estas dos autoridades señalaron que plantearán la impugnación al permiso que el MTC dio a esta empresa, por los graves daños que producirán las vibraciones de las referidas máquinas³⁷.

B. Gestión del Tramo Ferroviario Cusco – Machupicchu

En 1999, el gobierno peruano privatizó la compañía estatal de ferrocarriles Empresa Nacional de

³⁷ Ver MTC aprueba vuelos en ruinas de Machu Picchu, en diario Perú 21, <http://www.peru21.com/impreso/html/2006%2D09%2D06/imp2peru0572416.html>, [6 de setiembre de 2006]

Ferrocarriles S.A (Enafer). La empresa Ferrocarril Transandino S.A (Fetransa) recibió la concesión a 30 años de la infraestructura ferroviaria correspondiente. Mientras Fetransa administra la línea ferroviaria, PeruRail S.A la opera. A pesar de que Fetransa y PeruRail son dos entidades privadas distintas, ambas pertenecen a los mismos socios. Se puede apreciar que Orient-Express, propietario de Fetransa y PerúRail, tiene un peso económico importante en la región porque también propietario de un lodge y un hotel 5 estrellas en Cusco.

Sin embargo, son numerosas las quejas de la población local por las malas condiciones del servicio y los precios altos de los pasajes. La mayoría de las críticas denuncian el abuso producto de la “posición monopólica” de PeruRail. En 2003 el anuncio por PeruRail del alza de sus tarifas para el servicio backpacker en la ruta Cusco – Machupicchu ha generado un conflicto especialmente con la Asociación de Agencias de Turismo del Cusco. En cuanto a los porteadores que retornan desde Machupicchu, se quejan de la incomodidad de los coches que PeruRail ha habilitado para ellos y denuncian la actitud discriminatoria de esta empresa.

Si el marco legal del contrato de concesión establece que la administración de la infraestructura vial ferroviaria está a cargo de una única empresa concesionaria (en virtud a la característica de monopolio natural), la prestación de servicios de transporte ferroviario de carga y pasajeros se deja a la libre iniciativa privada y a la libre competencia. Eso implica que cualquier empresa se puede convertir en operador de servicios de transporte ferroviario cumpliendo con los requisitos previstos.

El Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público está encargado de regular, supervisar y preservar estos principios de libre competencia en la utilización de la infraestructura ferroviaria. A fines del año 2002, Ferrocarril Santuario Inca Machupicchu S.A.C (Fersimsac) decidió aprovechar del marco legal de libre competencia y se decidió por la prestación de servicios de transporte en el tramo Cusco – Machupicchu – Central Hidroeléctrica. En este sentido, Fersimsac generó expectativas por prometer tarifas 10% más baratas que PeruRail. El 80% del capital de esta empresa pertenece a 150 comerciantes del pueblo de Machupicchu. Uno de los accionistas es el alcalde de Machupicchu. En marzo de 2003, el MTC otorgó a Fetransa un acceso temporal de seis meses a la línea férrea mencionada. Sin

embargo, el 14 de julio de 2003 se declaró caducado este permiso, porque dicha empresa no cumplió con los requisitos. Eso significa que PeruRail sigue siendo la única empresa autorizada para operar.

CAPITULO III

LA DESCENTRALIZACION DEL TURISMO

Este capítulo será desarrollado en base a dos casos que están dentro del proceso de descentralización del turismo. El primero está referido a un caso exitoso representado por Cusco, región que es rica en recursos turísticos y naturales, y el segundo es un caso embrionario en turismo que tiene características distintas a Cusco en cuanto a recursos naturales y a infraestructura, pero similares en cuanto a potencial turístico. Este segundo caso está representado por la Región Amazonas que posee características de turismo emergente.

El propósito del desarrollo de estos casos es comparar el impacto que puede tener la descentralización del turismo en estas dos regiones, una con interés turístico claramente consolidado y en otra donde posee potencial turístico poco explotado pero con gran apoyo de las actuales políticas públicas en turismo.

Los dos casos se trabajarán a partir de información secundaria con una estructura similar en cuanto a las características de la descentralización. Los dos casos son desarrollados de manera descriptiva a nivel regional y local desde el punto de vista de la transferencia de funciones y recursos que servirán para un análisis posterior. En cuanto al nivel regional se agregan las fallas de coordinación entre organismos de diferentes niveles de gobierno, puesto que es más representativo que a este nivel de gobierno se evidencie los conflictos de intereses. Se describirán algunos casos de fallas de coordinación para ilustrar cómo los organismos estatales se relacionan

entre sí y entre ellos y los privados.

La transferencia de funciones dará una visión de cuánto se han apropiado los gobiernos subnacionales de sus responsabilidades en turismo después del proceso de acreditación. La transferencia de recursos dará un alcance sobre cuánto tienen los gobiernos subnacionales y cómo se destina el gasto en turismo. Asimismo, en el nivel regional se han usado algunos indicadores como la capacidad de gasto³⁸, y la proporción del gasto turístico con respecto a las transferencias totales y con respecto a los gastos de la sede central.

3.1 Consideraciones preliminares para el análisis a nivel regional

El Perú está viviendo un proceso de descentralización que define competencias compartidas y exclusivas de los gobiernos regionales.

Las competencias exclusivas relacionadas al turismo de los Gobiernos Regionales son:

- Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes de desarrollo.
- Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad.

Las competencias compartidas relacionadas al turismo de los Gobiernos Regionales son:

- 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.
- Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas

En cuanto a la transferencia de recursos, la Ley de Presupuesto del 2006 ha incorporado al FONCOR dentro de la fuente de financiamiento de Recursos Ordinarios de los Gobiernos Regionales y ya no como un fondo independiente. El FONCOR fue creado por la Ley de Bases de la Descentralización y aparece también en la Ley Orgánica de Gobierno Regionales. Nació como

³⁸ La capacidad de gasto se ha definido como la relación entre lo pagado efectivamente y el calendario, es decir el techo presupuestal.

un mecanismo compensatorio autónomo para garantizar la inversión en las zonas más pobres. El FONCOR tiene dos fuentes de financiamiento: los recursos de los proyectos de inversión de alcance regional y los recursos provenientes de las privatizaciones y concesiones. De acuerdo a la Ley de Bases de la Descentralización se distribuye de acuerdo a criterios de pobreza, necesidades insatisfechas, ubicación fronteriza, población, aporte tributario al fisco e indicadores de desempeño en la ejecución de las inversiones.

En el año 2006 el Ministerio de Economía y Finanzas dispuso que la distribución de los Recursos Ordinarios estará sujeta a la disponibilidad de los recursos del gobierno central, es decir, no se garantiza que el FONCOR, ahora parte de los Recursos Ordinarios, se distribuya mes a mes según las necesidades de inversión regional. Por otro lado, se sabe que los Gobiernos Regionales no siempre han podido gastar el íntegro de lo asignado a inversiones por el FONCOR. Al ser así, acumulaban los saldos llamados “saldos de balance” que no se llegaban a ejecutar durante el año y los sumaba al monto total del año siguiente, quedando así a disposición de las regiones. Ahora, lo más probable es que los saldos de balance regresen al Gobierno Central, como ocurre normalmente con los Recursos Ordinarios.

Por otro lado, la Ley de Canon³⁹ busca el reordenamiento del gasto público, haciendo que una parte de los ingresos obtenidos por la explotación de recursos naturales de la región se distribuya entre los organismos públicos que cumplen funciones de gobierno dentro de determinadas circunscripciones territoriales. Estos nuevos recursos, de acuerdo a la ley aprobada, serán únicamente para financiar o cofinanciar proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local, con rendición de cuentas ante la Contraloría General de la República. Cabe indicar que desde mediados del 2005 es posible usar hasta el 20% de los recursos de canon y regalías en el mantenimiento de obras de infraestructura generadas por los proyectos de impacto regional, agregándose en la Ley de Presupuesto del 2006 la posibilidad de utilizar una parte de estos recursos en la elaboración de perfiles de proyectos de inversión pública.

Asimismo, la LOGR promueve las Juntas de Coordinación Interregional como espacios de coordinación de proyectos, planes y acciones conjuntas, las cuales se materializan a través de

39 Ley Nro. 27506 - Ley de Canon

convenios de cooperación, procurando la consolidación de corredores económicos y ejes de integración y desarrollo, con la finalidad de consolidar los futuros espacios macrorregionales. Asimismo, la Ley de Bases de la Descentralización prevé las relaciones de coordinación y cooperación entre los Gobiernos Regionales y el Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales, así como con el Congreso de la República a través de los congresistas.

Por otro lado, al operar las DIRCETUR como órganos desconcentrados del MINCETUR, sus funciones se redujeron a atender las necesidades del órgano central. De manera que su atención regional ha sido la de organizar capacitaciones, ferias de artesanía, ferias regionales de turismo, semanas de turismo y festivales gastronómicos. Asimismo, su desempeño ha estado vinculado a la identificación de recursos turísticos y a la medición de indicadores como nivel de ocupación de hoteles, etc.

En una encuesta realizada a diez Directores Regionales de Comercio Exterior y Turismo (Chávez, 2005) manifestaron que existe superposición de funciones o responsabilidades entre las Gerencias Regionales de Desarrollo Económico y las Direcciones Regionales de Turismo. Asimismo, cuando se inquirió a las DIRCETUR acerca de los mecanismos de coordinación más frecuentes con MINCETUR, la mayoría de ellos mencionó que la coordinación no está sistematizada. Manifestaron que las consultas entre las oficinas gubernamentales nacionales y las regionales se da por necesidad de información, concertación de visitas, planeamiento de eventos y cursos.

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

Los datos de transferencias y gastos fueron extraídos de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas⁴⁰. Las cifras de transferencias están actualizadas a noviembre de 2006 y

40 En <transparencia-economica.mef.gob.pe> existen las bases de datos de las transferencias y el presupuesto de gastos de los gobiernos regionales y locales.

las de gasto a octubre de 2006. Asimismo, se ha extraído información sobre las funciones turísticas en las páginas web del Gobierno Regional de Cusco y de Amazonas. Para documentar los casos de las coordinaciones institucionales se ha usado información de los medios de comunicación.

3.2 Caso Cusco a nivel regional

Cusco es la ciudad soporte para el turismo en la Región. Cuenta con infraestructura turística privada de calidad similar a Lima y con los recursos arqueológicos incas más importantes del Perú. El turismo en Cusco empezó en la década de los 40 con Machu Picchu como el icono y motivo principal de visita. Actualmente, Cusco recibe más de 600.000 turistas extranjeros al año y cuenta con una capacidad instalada de más de 17.000 camas. La zona actual de expansión de integración turística de Cusco llega hacia la selva amazónica (Parque Nacional del Manu, Reserva Nacional Tambopata, Parque Nacional Bahuaja Sonene), a Puno hasta el Lago Tititcaca, a Arequipa hasta el Valle del Colca, a Choquequirao y a Bolivia.

La dimensión fiscal de la descentralización de las funciones turísticas que cumple el Gobierno Regional del Cusco viene dada por los recursos ordinarios, el Fondo de Compensación Regional (FONCOR), el canon⁴¹, los recursos directamente recaudados, el Boleto Turístico, los boletos a otros lugares que no están incluidos en el Boleto Turístico, y los ingresos por venta de boletos a Machu Picchu y al Camino Inca.

Los recursos ordinarios, el FONCOR y los recursos del canon se transfieren desde el Gobierno Central. Estos dos últimos deben ser usados, según la ley, para proyectos de inversión regionales. Los recursos del canon pueden ser usados para mantenimiento de infraestructura y formulación de proyectos. Estas tres fuentes de financiamiento son recaudadas por el Gobierno Central.

Por otro lado, los boletos al Camino Inca y Machu Picchu y los boletos en general de la región, son vendidos por la Dirección Regional de Cultura de Cusco que es un órgano desconcentrado del Instituto Nacional de Cultura. El Boleto Turístico es vendido por la Municipalidad Provincial de

41 El canon es el pago al Estado que hacen las empresas que explotan los recursos naturales.

Cusco.

El financiamiento de las funciones turísticas como descentralización fiscal requiere ser analizado aquí en varias modalidades. Es claro que las transferencias de recursos (ordinarios, FONCOR y canon) tienen la modalidad de delegación porque el Gobierno Regional actúa como agente del Gobierno Central ejecutando ciertas funciones a su favor, mientras que la recaudación está centralizada. Por otro lado, tanto la recaudación como los ingresos del Boleto Turístico tienen la modalidad de devolución puesto que las autoridades regionales deciden autónomamente qué hacer con ello. La recaudación y los ingresos del resto de boletos tienen la modalidad de desconcentración porque es la oficina regional del INC quien actúa en nombre del gobierno central.

A pesar de las funciones transferidas, la DIRCETUR todavía tiene característica de descentralización desconcentrada puesto que tiene dependencia funcional de MINCETUR.

Modalidades de la descentralización administrativa y fiscal actual del turismo en Cusco

Dimensión \ Modalidades	Devolución	Delegación	Desconcentración
Descentralización Administrativa			Funciones de la DIRCETUR Funciones del INC Funciones del INRENA
Descentralización Fiscal	Recaudación de Boleto Turístico Gasto de ingresos de Boleto Turístico	Gasto de Recursos Ordinarios, FONCOR, canon minero, hidroenergético, gasífero y forestal	Recaudación de boletos a Machu Picchu y Camino Inca Gasto de ingreso de boletos a Machu Picchu y Camino Inca

Elaboración: propia

Por otro lado, para que las competencias turísticas regionales de Cusco contribuyan a cumplir los objetivos de desarrollo del turismo es necesario tener en cuenta la claridad de las funciones que se transfieren, los recursos que soporten esas funciones y la coordinación necesaria con distintos sectores del Gobierno Nacional, las municipalidades y el sector privado.

3.2.1 Transferencia de funciones

Las funciones en materia de turismo se han transferido a la Región Cusco entre 2004 y 2005 iniciándose con el proceso de acreditación. El Gobierno Regional tiene una Gerencia de Desarrollo Económico donde está adscrita la DIRCETUR. Las siguientes son todas las funciones que aparecen en la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (LOGR) y que ya han sido transferidas al Gobierno Regional del Cusco.

Funciones transferidas al Gobierno Regional del Cusco

- 1) 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.
- 2) Formular concertadamente, aprobar y ejecutar las estrategias y el programa de desarrollo turístico de la región.
- 3) 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.
- 4) Promover el desarrollo turístico mediante el aprovechamiento de las potencialidades regionales.
- 5) Calificar a los prestadores de servicios turísticos de la región, de acuerdo con las normas legales correspondientes.
- 6) Coordinar con los gobiernos locales las acciones en materia de turismo de alcance regional.
- 7) 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.
- 8) Identificar posibilidades de inversión y zonas de interés turístico en la región, así como promover la participación de los inversionistas interesados en proyectos turísticos.
- 9) Proponer y declarar zonas de desarrollo turístico prioritario de alcance regional.
- 10) 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.
- 11) Verificar el cumplimiento de las normas de medio ambiente y preservación de recursos naturales de la región, relacionadas con la actividad turística.
- 12) Declarar eventos de interés turístico regional.
- 13) 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.
- 14) Suscribir contratos, convenios o acuerdos de cooperación interinstitucional con entidades públicas o privadas.
- 15) Promover la formación y capacitación del personal que participa en la actividad turística.
- 16) Fomentar la organización y formalización de las actividades turísticas de la región.
- 17) Organizar y conducir las actividades de promoción turística de la región en coordinación con las organizaciones de la actividad turística y los gobiernos locales.
- 18) Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes del desarrollo regional.

Fuente: Art. 63 de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales

Cabe señalar que la transferencia de las facultades de la función 5 relacionadas con las actividades

de casinos de juego y similares y de uso y explotación de máquinas tragamonedas se hará a partir de 2009 y de la función 13 relacionada a lo mismo se hará a partir de 2007. La justificación de esto es la necesidad que las regiones cuenten con personal especializado en la materia legal y técnica en casinos, juegos y máquinas tragamonedas. Desde el punto de vista de la transferencia de funciones, ya se ha cumplido todo el trabajo, pues las 18 funciones que se han transferido constituyen todas las que estaban previstas.

Cabe el análisis pormenorizado de lo que implica cada función de la LOGR que ha sido asumida por la DIRCETUR Cusco para entender que, lo difuso o grueso de la redacción, puede duplicar funciones, puede haber unas incluidas en otras y se pueden descubrir funciones que deberían estar incluidas y no lo están. Además de las funciones transferidas, la DIRCETUR Cusco incluye funciones adicionales⁴².

El Plan COPESCO es una unidad ejecutora del Gobierno Regional Cusco especializada en realizar inversiones de infraestructura turística. Cumple las funciones de formular, coordinar, dirigir, ejecutar, supervisar y brindar asistencia técnica especializada en proyectos de inversión relacionados con la infraestructura turística así como elaborar planes de desarrollo turístico.

3.2.2 Transferencia de recursos

En cuanto a la transferencia de recursos, en el caso de la Región Cusco los ingresos provienen del FONCOR, de los recursos directamente recaudados, y de los cánones minero, hidroenergético, forestal y gasífero.

A continuación se muestran las transferencias del Gobierno Central al Gobierno Regional del Cusco desde 2004 a 2006.

42 Ver las funciones completas en <<http://www.dirceturcusco.gob.pe/index.php?accion=quienes>>

Transferencias al Gobierno Regional de Cusco
(nuevos soles corrientes)

Recurso	2004	2005	2006
CANON HIDROENERGÉTICO	92.560	501.042	900.522
FONCOR	28.386.406	29.245.884	
CANON FORESTAL	3.084	2.658	12.558
CANON GASÍFERO	17.561.776	75.482.793	82.621.450
CANON MINERO			12.954.722
TOTAL SEDE CENTRAL	46.043.827	109.878.903	96.489.253

Fuente: Transparencia Económica. Ministerio de Economía y Finanzas

Antes de 2004 los recursos del canon no se habían destinado efectivamente, es decir existían pero no llegaban. Por ejemplo, desde 1996 hasta 2003, Cusco recibió casi 5 millones de soles por el canon minero, cifra que es comparable con lo que recibe hoy anualmente. Entre esos años no recibió el canon hidroenergético ni forestal. El canon gasífero recién aparece en 2004 debido al inicio de la explotación del gas de Camisea en ese año. Los recursos directamente recaudados representan a penas el 18% de los ingresos anuales de la Región Cusco y se espera que disminuyan proporcionalmente al aumento de las transferencias por canon.

Otro recurso, pero de recaudación directa es el Boleto Turístico⁴³ que es el derecho temporal al ingreso con fines turísticos a las zonas, monumentos arqueológicos, museos y lugares históricos, integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación de propiedad pública o privada. Actualmente la norma dice que el 10% del ingreso por venta del Boleto Turístico está destinado a la DIRCETUR de Cusco para la promoción y desarrollo turístico. El 20% y el 40% están destinados a la Municipalidad Provincial de Cusco y a las Municipalidades Distritales donde se encuentren los lugares de visita respectivamente. El 30% restante está destinado al Instituto Nacional de Cultura (INC). Las municipalidades deberán usar esos fondos para cumplir la función de protección y difusión del patrimonio cultural. Anualmente con el Boleto Turístico se recauda más de S/ 3,5 millones.

Cuando hay monumentos que no están incluidos en el boleto turístico, el 10% de los ingresos por venta de estos boletos tienen que ser destinados a la municipalidad donde se encuentra el

⁴³ Ley 28719 Ley del Boleto Turístico

monumento y el 90% al cumplimiento de funciones del INC. Machu Picchu y el Camino Inca están exceptuados de este régimen porque se rigen por leyes distintas⁴⁴. El 10% de los ingresos por ventas de boletos a Machu Picchu se destinan a la Municipalidad de Machu Picchu y el 90% restante al INC. En el caso del Camino Inca ningún ingreso se transfiere a algún gobierno subnacional, todo se reparte entre el INC y el INRENA para la conservación y desarrollo sostenible del Santuario Histórico de Machu Picchu⁴⁵.

Los datos de visitantes a Machu Picchu del año 2004 con las tarifas de 2006 nos dan una aproximación de los ingresos de casi 60 millones de soles⁴⁶, de los cuales unos 6 millones quedan para la Municipalidad de Machu Picchu. Los 54 millones de soles restante van al INC para cumplir las funciones que le establece la ley⁴⁷. Los ingresos por venta de boletos del Camino Inca están entre los S/ 12,5 millones y S/ 25 millones anuales.

No se tiene información detallada de las necesidades del gasto en la Región Cusco, por lo que no sabemos si es suficiente el presupuesto de ingresos de 2006 estimados en S/. 101.500.000. Si no es suficiente para cubrir las necesidades de las funciones transferidas hasta este año se deben buscar nuevas formas de rentas regionales. Otros recursos que están contemplados en la LOGR que pueden ser implementados son los tributos regionales que necesitan aprobación del Congreso.

El Gobierno Regional de Cusco tiene dos unidades ejecutoras para efectuar los gastos en turismo. Una es la Sede Central donde funciona la DIRCETUR y la otra es el Plan COPESCO Cusco. Ha habido un incremento significativo del presupuesto de gasto en turismo en las dos unidades ejecutoras entre 2005 y 2006. Esto se debe al redireccionamiento de los recursos del canon y de los recursos ordinarios por parte del Gobierno Regional. Se deduce esto porque las transferencias del Gobierno Central entre esos dos años son similares (ver transferencias en anexos). El gasto turístico anual como porcentaje de las transferencias a la sede central del gobierno regional en promedio ha sido del 1,4% desde 2004.

44 Ley 28100 y Decreto Supremo 023-99-AG

45 Existe una Unidad de Gestión del Santuario Histórico de Machu Picchu que está conformada por el INRENA, INC, MINCETUR y el Gobierno Regional y es una instancia de coordinación intersectorial para poner en marcha las estrategias contenidas en el Plan Maestro del Santuario Histórico de Machu Picchu.

46 Aproximadamente US\$ 18 millones

47 DS_017-2003-ED

Presupuesto de Gastos en Turismo del Gobierno Regional de Cusco
(nuevos soles corrientes)

Unidades Ejecutoras	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Sede Central-DIRCETUR	127.575	302.190	218.909	621.270	895.570	1.091.224	955.415
Plan COPESCO Cusco	86.598	166.869	18.471	0	0	98.792	363.659
Total	214.173	469.059	237.380	621.270	895.570	1.190.016	1.319.074

Fuente: SIAF. Transparencia Económica. Ministerio de Economía y Finanzas

La proporción del gasto en turismo con respecto al gasto en comercio y servicios de la región ha venido creciendo anualmente, sin embargo, el gasto con respecto al gasto total de la sede central se ha incrementado fuertemente pasando de un promedio de 1,6% entre 2001 y 2003 hasta un promedio de 3% entre 2004 y 2006.

Gasto Total de la Sede Central
(nuevos soles corrientes)

Fuente de gasto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gasto Total Sede Central	19.722.513	20.628.648	13.692.054	38.816.596	35.627.360	38.583.080	23.045.624
Gasto comercio y servicios	789.763	1.194.329	680.772	1.761.982	2.297.087	2.279.693	2.207.080

Fuente: SIAF. Transparencia Económica. Ministerio de Economía y Finanzas

Se nota claramente que la DIRCETUR ha mejorado su capacidad de gasto desde 2003. Típicamente, este organismo ha destinado su gasto en bienes y servicios, sin embargo, a partir de 2004 fue diversificando su gasto hacia inversiones. Por otro lado, el Plan Especial COPESCO ha tenido un desempeño variable porque en 2003 y 2004 no le fue asignado presupuesto para la función turística. Su gasto históricamente ha estado vinculado a las inversiones.

Capacidad de Gasto
(nuevos soles corrientes)

Ejecución de Gasto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
DIRCETUR	34,3%	53,1%	41,3%	99,6%	76,6%	73,6%	30,3%
COPESCO Cusco	100%	99,7%	7,5%	-	-	65,6%	50,0%

Fuente: SIAF. Transparencia Económica. Ministerio de Economía y Finanzas

Si el ingreso por boleto turístico es parte de los RDR, éste debería financiar todo el gasto turístico.

Sin embargo, esto no sucede. El gasto turístico del Gobierno Regional de Cusco es menor que el ingreso por boleto turístico. Para 2005 y 2006 sólo se destinó el 9% de los RDR para el gasto turístico, sin embargo, otras fuentes de financiamiento cubren el resto del gasto turístico. Si se considera todo el gasto turístico con respecto al ingreso del boleto, en promedio representa el 32% en los últimos 4 años. Es decir, hay un 68% que se deja de gastar en turismo.

Financiamiento y Gasto Turístico (nuevos soles corrientes)

Rubros	2003	2004	2005	2006
Ingreso por Boleto Turístico	1.746.449	2.177.516	4.660.935	4.167.940
Financiamiento por RDR del gasto turístico	489.280	374.229	430.456	393.200
Gasto total en turismo	621.270	895.570	1.190.016	1.319.074

Fuente: SIAF. Transparencia Económica. Ministerio de Economía y Finanzas

El INC a través de su órgano desconcentrado en Cusco que constituye una unidad ejecutora de gasto, destina aproximadamente el 50% de lo que recauda en el boleto a Machu Picchu a la región para ser gastados en la función cultura y educación que consiste en trabajos arqueológicos, restauración, conservación e investigación. El otro 50% se va a otras regiones para las mismas funciones (ver anexos). Con esto se verifica que existe una redistribución de recursos del INC de manera centralizada.

El presupuesto de gastos ha ido creciendo conforme al crecimiento de turismo puesto que más del 90% de este presupuesto se conforma por recursos directamente recaudados que corresponden principalmente al boleto de Machu Picchu y del Camino Inca.

Presupuesto de Gastos del INC en Cusco
(nuevos soles corrientes)

Unidades Ejecutoras	2002	2003	2004	2005	2006
Instituto Departamental INC	20.212.728	26.916.986	29.547.265	36.601.376	37.020.726

Fuente: SIAF. Transparencia Económica. Ministerio de Economía y Finanzas

De otro lado, aproximadamente el 60% del presupuesto en preservación de los recursos naturales renovables está financiado por recursos directamente recaudados. Se hace este análisis puesto que no hay una unidad ejecutora desconcentrada del INRENA en Cusco. Se presume por los datos mostrados que los recursos directamente recaudados provienen en una tercera parte del cobro del boleto para el Camino Inca. El detalle (ver anexo) no permite saber cuánto de dinero en preservación de RRNN efectivamente se destina al Santuario Histórico de Machu Picchu donde también se encuentra el Camino Inca.

Presupuesto de Gastos en Preservación de RRNN del INRENA
(nuevos soles corrientes)

Financiamiento	2005	2006
RDR Preservación RRNN	49.098.524	38.336.387
Otros Preservación RRNN	12.010.984	10.212.810
Total	61.109.508	48.549.197

Fuente: SIAF. Transparencia Económica. Ministerio de Economía y Finanzas

3.2.3 Coordinación institucional

El crecimiento del turismo y su conversión en una de las actividades económicas más importantes de Cusco ha institucionalizado el sector de manera que se ha hecho compleja la relación entre organismos públicos y entre éstos y los privados. Se presentan tres casos actuales de fallas de coordinación a nivel regional y luego se hace una breve descripción de otras fallas. Cabe destacar que no todas las relaciones institucionales en Cusco presentan fallas de coordinación, sino que hay fortalezas institucionales que han superado fallas o han previsto problemas. Esto se analizará en el Capítulo IV.

A. Caso puente Carrilluchayoc⁴⁸

El INRENA advirtió que el puente Carrilluchayoc que se construye en la zona de amortiguamiento del Parque Arqueológico de Machu Picchu en Cusco, provocará la formación de tugurios de la zona. Se argumenta que la obra generaría ingresos ilegales al santuario, un desarrollo irregular y desordenado, tugurización y una enorme presión sobre los recursos ambientales y el transporte público. Por ello el puente pone en peligro la integridad del santuario de Machu Picchu, por lo que no fue autorizada su ejecución. De esa manera se rechazó que el INRENA, junto con el Instituto Nacional de Cultura (INC), hayan autorizado la obra como sostiene el presidente regional de Cusco⁴⁹.

El plan incluía en su presupuesto la construcción del puente Carrilluchayoc, en el distrito de Santa Teresa debido al aislamiento de esta localidad por un desastre natural en 1998. El INRENA precisó que la partida solicitada no fue concedida al Gobierno Regional del Cusco cuando tomaron conocimiento que se trataba de un puente de acero para vehículos motorizados y no un puente peatonal de tipo tradicional.

Una obra de esta envergadura debe contar con un expediente técnico y un Estudio de Impacto Ambiental aprobados por el INRENA. Las autoridades cusqueñas han decidido ejecutar la obra transgrediendo las leyes y la orden del Juzgado de Urubamba que ordenó la paralización de los trabajos. INRENA e INC insistieron ante el juez de Urubamba y las autoridades policiales para que hagan cumplir la orden judicial. Dichas entidades aseguran que el puente generaría un incontrolable flujo de turistas, lo cual a la larga podría resultar perjudicial para el santuario incaico.

Por otro lado, la empresa Perú Rail, responsable del servicio de tren al santuario incaico de Machu Picchu, anunció su interés en la construcción de una línea férrea al distrito de Santa Teresa, con el ánimo de resolver el conflicto generado por el puente Carrilluchayoc. El proyecto sería financiado

48 Boletín de Noticias INRENA Nro 843, en <http://www.inrena.gob.pe/comunicaciones/boletin/bn0608/bn060807.htm>, [setiembre de 2006]

49 Según el Presidente Regional de Cusco, el INC y el INRENA autorizaron en el 2004 la construcción del puente Carrilluchayoc, mediante la aprobación del Plan Operativo Anual de la Unidad de Gestión de Machu Picchu (UGM).

por recursos que corresponden a pagos que hace la empresa al Estado peruano, sin embargo, las autoridades de Santa Teresa insisten en un puente carrozable.

B. Caso Unidad de Gestión del Santuario Histórico de Machu Picchu (UGM)

En 1999 se creó la Unidad de Gestión del Santuario Histórico de Machupicchu. La UGM está conformada por el Jefe del INRENA, el Director Nacional del INC, el Presidente del Gobierno Regional de Cusco y el Vice Ministro de Turismo. Asimismo, el Comité de Gestión del SHM se constituyó en 2001, bajo la presidencia del Gobierno Regional. Este incorpora a la UGM, el INRENA, el INC, la Municipalidad Provincial de Urubamba, la Municipalidad Distrital de Machupicchu, la DIRCETUR, la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco, entre otros. No tiene personería jurídica.

La UGM, luego de tener un papel de gestión, tiende más bien a tener un papel de coordinación interinstitucional, función que le corresponde también al Comité de Gestión. Este montaje institucional complicado para la gestión del SHM desemboca en un conflicto. Existe una confusión en la definición, o en la interpretación de las funciones que deben asumir cada una de estas instituciones. Además, la UGM enfrenta obstáculos para el cumplimiento de su misión de coordinación por falta de autonomía pues los recursos financieros de la UGM provienen exclusivamente y alternativamente del INRENA y del INC.

Sin embargo, aunque existe un marco legal para el manejo de los recursos culturales y naturales del SHM, las políticas siguen alteradas en su implementación. La falta de poder de imposición, voluntad política, personal capacitado y recursos organizacionales, y las incompatibilidades de intereses a diferentes niveles (entre instituciones centrales y descentralizadas, entre instituciones de mismo rango pero de competencia diferente, INRENA e INC, y entre las instituciones conservacionistas y los usuarios de los recursos naturales y culturales) constituyen obstáculos a la gestión del SHM. Las percepciones de cada institución (UGM, INRENA e INC) sobre su rol, sus funciones y ámbito de intervención están en la base de los conflictos en la gestión institucional del SHM por la UGM.

Evidencia de ello son los pronunciamientos del alcalde de Machu Picchu en contra del Plan Maestro del Santuario Histórico de Machu Picchu que fue elaborado por el INC - Cusco porque su objetivo es que el documento también sea revisado por la ciudadanía. A esa protesta también se sumó el Presidente del Gobierno Regional⁵⁰. El gerente de la UGM denunció que dicha institución viene atravesando una lamentable crisis presupuestal debido a que desde enero de 2005 el INRENA recortó el presupuesto que le asignaba mensualmente, por lo cual el funcionamiento de la misma fue decayendo paulatinamente, y por tanto la operatividad de la UGM. Afirmó también que este problema se presenta por un conflicto personal entre los funcionarios del INC, INRENA y el presidente regional: “Se está trasladando un problema personal al funcionamiento de la UGM y eso es algo que debe terminar por el bien de la institución, porque se está procediendo al colapso absoluto⁵¹”

C. Incompatibilidad de Intereses entre Porteadores y Agencias de Viaje

Actualmente, alrededor de 8.000 porteadores transportan el equipamiento de turistas a lo largo del Camino Inca. Los porteadores del Camino Inca son campesinos quechuahablantes y bilingües del Valle del Vilcanota. Ellos prestan servicios de carga de equipaje (mochilas, carpas, bolsas de dormir, alimentos, combustible, medicinas, etc.) y así complementan sus ingresos familiares. El crecimiento acelerado del flujo turístico ha impactado considerablemente la oferta de trabajo de porteadores.

Las nuevas normas han obligado a los turistas a solicitar los servicios de agencias autorizadas y guías registrados. Estas normas resultaron positivas para los porteadores en el sentido que encontraron mayores fuentes de trabajo. Sin embargo, las agencias de turismo han ganado mucho poder y han aparecido fuentes de tensiones o de conflictos con los porteadores, sobre todo respecto a sus condiciones de trabajo. En 2001, con el aval de la UGM, se inició una serie de cursos de capacitación a los porteadores y fueron certificados y empadronados.

Posteriormente, los porteadores se descubrieron como un grupo fuerte de interés capaz de

50 Alcalde de Machu Picchu anuncia paro de 24 horas contra Plan Maestro, en Tnews, <<http://www.tnewsperu.com/NOTICIAS/noticias220705.htm>>, [22 de julio de 2005]

51 Gerente de UGM entregará llaves de Institución a Gobierno Regional del Cusco, en Tnews, <<http://www.tnews.com.pe/noticias/unot240306.htm>>, [24 de marzo de 2006]

conquistar derechos. Como consecuencia de esta toma de conciencia nació el Sindicato Unico de Portadores de Cusco. A fines de 2001 se aprobó la Ley del Porteador, bajo la cual se definen las condiciones de trabajo y la retribución económica mínima. Sin embargo, el hecho es que la mayoría de las agencias de viaje siguen incumpliendo con esta ley y los portadores exigen que no se otorgue la licencia de operación a aquellas empresas que no la cumplan.

La competencia en la oferta de portadores crea una dinámica que no sólo se traduce en estándares bajos respecto a las condiciones de trabajo aplicados por las agencias de viajes, sino también en conflictos internos entre portadores. Estos conflictos se reflejan también en las divisiones al nivel de la organización sindical (existen al momento tres asociaciones o sindicatos de portadores).

D. Ejemplos de otras fallas de coordinación en el sector turismo en Cusco

- La coordinación centralizada no considera a la autoridad regional. Un ejemplo de esto es el Plan Maestro de Choquequirao que tiene una serie de programas⁵² que se están ejecutando actualmente que lo convertirán en un polo de desarrollo turístico a pesar del acceso difícil. En este caso, la coordinación centralizada del Plan COPESCO Nacional, el INC, y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones no considera al Gobierno Regional de Cusco.
- Producción de secuenciamientos ineficientes y contraproducentes. No se analizan los impactos que las actividades de cada sector pueden generar sobre actividades adscritas a un sector distinto. Es incierto si el proyecto del nuevo aeropuerto de Chincheros podrá afectar al medioambiente del Valle Sagrado de los Incas. Tampoco es garantía que la existencia de un aeropuerto con mayor operación de vuelos pueda crear demanda. Hay que recordar que American Airlines hizo vuelos directos a Cusco desde Estados Unidos con escala en Lima y al poco tiempo fracasó debido a la poca cantidad de pasajeros⁵³ que preferían ese tipo de ruta.
- Incertidumbre en la continuidad de políticas que pueden verse frustradas por los cambios de gobierno. No se sabe si en un cambio de presidentes regionales se producirá un retroceso de

52 Los programas del Plan Maestro son: Gestión y Manejo Conservación y Medio Ambiente, Investigación y Difusión, Puesta en valor del Patrimonio Cultural, Infraestructura y Servicios, Desarrollo e Integración Local y Desarrollo de la Actividad Turística.

53 [American Airlines dejaría de volar al Cusco, en El Herald, nota de prensa del Congreso de la República <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/prensa.nsf/58fc332b59c8684805256846007b7e08/5caf55bcc55bdf9f0525669d00510779?OpenDocument >](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/prensa.nsf/58fc332b59c8684805256846007b7e08/5caf55bcc55bdf9f0525669d00510779?OpenDocument), [julio de 2006]

las políticas implementadas en el Gobierno Regional actual puesto que todavía no se ha realizado una segunda elección de presidentes regionales⁵⁴.

Sin embargo, existen algunos ejemplos de acciones correctivas tomadas en Cusco para resolver otras fallas de coordinación:

- Se buscó mayor financiamiento para las áreas naturales protegidas en las que la actividad turística es la fuente principal de recursos económicos y se aplicó una política de tarifas diferenciadas. En Cusco se ha avanzado en este sentido puesto que hay cobros diferenciados entre turistas cusqueños, nacionales y extranjeros. Existe una norma⁵⁵ que prohíbe el cobro diferenciado, pero el cobro diferenciado es una manera de extraer excedentes al turista que tiene una demanda más inelástica.
- Se consideran los costos futuros en caso de daño ambiental o arqueológico. En el caso de obviar costos de mantenimiento, o no considerar la capacidad de carga puede llevar a pasivos contingentes en detrimento del turismo sostenible. Es lo que ocurrió en el Camino Inca y en Machu Picchu pero la acción coordinada de las autoridades llevó a determinar una capacidad de carga en el Camino Inca y una reglamentación de uso turístico muy precisa.
- La creación del Boleto Turístico es una medida clara para resolver parcialmente el financiamiento de funciones turísticas. Cusco es el primero y hasta el momento el único lugar en Perú donde existe el boleto turístico.

3.3 Caso Amazonas a nivel regional

Chachapoyas es la ciudad capital de la Región Amazonas. Si bien esta ciudad cuenta con todos los servicios básicos, hay escasa infraestructura turística privada y pública. Actualmente, Chachapoyas recibe unos 10000 turistas al año, la mayoría de ellos son nacionales. Los recursos turísticos más importantes con los que cuenta son los restos arqueológicos de los antiguos Chachapoyas, entre los que destaca la Fortaleza de Kuelap. Además cuenta con interesantes recursos naturales que lo hacen parte de una ruta de observación de aves que abarca ocho regiones en el norte de Perú desde la costa a la selva amazónica. Destaca como especie endémica de

54 En noviembre de 2006 hubo elecciones populares para elegir nuevos presidentes regionales

55 Artículo 19 de la Ley para el Desarrollo de la Actividad Turística (Ley N° 26961)

Amazonas el colibrí cola de espátula (*Loddigesia mirabilis*)⁵⁶.

La región es parte del Circuito Turístico Nororiental, por lo tanto su zona de influencia por el oeste es la costa en Chiclayo y la sierra en Cajamarca, y por el este es la selva alta de San Martín⁵⁷. Amazonas cuenta con 111 establecimientos de hospedaje, de los cuales 25 están en Chachapoyas.

3.3.1 Transferencia de funciones

Como en el caso de Cusco, Amazonas tiene acreditadas las 18 funciones en turismo. Por lo tanto, estas funciones están transferidas, a excepción de las funciones relacionadas con las actividades de casinos de juego y similares y de uso y explotación de máquinas tragamonedas que están previstas a partir de 2007 hasta 2009.

Amazonas es una región pobre y el turismo no ha escapado de las consecuencias de la falta de recursos donde las prioridades están por la atención hacia otros sectores. Los problemas más comunes en turismo son: los servicios turísticos deficitarios, la ausencia de un plan de desarrollo turístico, la falta de capacitación de recursos humanos y la depredación de recursos arqueológicos y naturales por la expansión urbana y las malas prácticas agrícolas.

Esto ha llevado al gobierno central a preocuparse en promover el turismo como un medio más para que la región pueda mejorar sus ingresos. En este sentido poco se puede decir acerca de lo que el gobierno regional ha hecho con las funciones transferidas. Sin embargo, cabe resaltar que en 2004 creó el Proyecto Especial Kuelap como una unidad desconcentrada e intentó formar una red de organismos públicos y privados⁵⁸ para unir esfuerzos en mejorar las condiciones turísticas del sitio arqueológico. El Proyecto Especial Kuelap (PEK) iniciará sus operaciones luego de concluido el acto de Transferencia de los proyectos que COPESCO ha venido ejecutando en la Región Amazonas.

56 Existen en toda la ruta 1200 especies de aves.

57 El turismo en Chiclayo es del tipo histórico arqueológico y comprende las culturas pre-incas de Sipán y Sicán. En Cajamarca hay monumentos arqueológicos incaicos importantes. En San Martín existe una gran biodiversidad amazónica y comparte con Amazonas la ruta de observación de aves.

58 La red estaría conformada por el INC, el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Suelos, CARITAS Amazonas, INRENA, DIRCETUR, el Patronato de Chachapoyas y empresarios.

“El PEK tiene una serie de documentos que norman su funcionamiento. el problema es que no ha sido debidamente atendido y no tiene los cuadros profesionales que harían de él una posibilidad real de desarrollo para el turismo en la región... El PEK ha devenido únicamente en el administrador-ejecutor de presupuestos que envía MINCETUR, y lo hacen con muchas limitaciones y dificultades” (Narvaez, 2006). El Director Ejecutivo depende de decisiones político partidarias y no técnicas. Ha habido cuatro directores desde el 2005 pero se ha verificado poco compromiso con el turismo, patrimonio, arqueología, medio ambiente y con los conceptos modernos de sostenibilidad.

Por otro lado, en 2005 el gobierno regional declaró al venado cenizo (*mazama gouazoubira*) y al colibrí cola de espátula (*Iodigesia mirabilis*) como patrimonios naturales de la región y el interés regional de la conservación, promoción y difusión de estas especies a fin de promover el desarrollo sostenible de los recursos naturales en el ámbito regional.

Por otro lado, el Estado ha mejorado la conectividad de la región a través de la culminación de la parte norte de la Carretera Marginal de la Selva y su integración con el Eje Multimodal Amazonas Norte que une la cuenca amazónica con el puerto de Paita. Este tramo de 960 km está concesionado. Asimismo, la conectividad aérea por el aeropuerto de Chachapoyas está recientemente concesionada. En cuanto a telecomunicaciones, el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones⁵⁹ ha ejecutado proyectos en la región para instalar más de 300 teléfonos públicos en zonas rurales.

Además existen otros proyectos como el de CARITAS del Perú que está financiado con el Fondo Italo-Peruano. El proyecto busca incrementar los ingresos de pobladores de cinco comunidades de la región a través de la participación de sus pobladores en la creación y manejo gerencial de un producto turístico en la zona y de actividades productivas artesanales, desarrollando capacidades locales y manejo adecuado de los recursos turísticos. Asimismo, busca el rescate y revaloración de las manifestaciones culturales (danza, música, arte y lenguaje) a través de la construcción e implementación de escuelas de arte y cultura popular.

⁵⁹ Este fondo se financia con el aporte del 1% del monto total anual de los ingresos netos de los operadores de servicios portadores en general y de servicios finales públicos.

El Circuito Turístico Nororiental, proyecto financiado por el BID, opera en la zona de influencia de la región Amazonas y tiene como objetivo consolidar el desarrollo del norte del Perú como destino turístico a través de la identificación de productos turísticos, mercadeo y gestión de destinos.

Cabe destacar que en la descentralización política, las funciones de la DIRCETUR Amazonas están desconcentradas de MINCETUR, es decir asume las funciones transferidas como dependiente de la sede central. Todavía no existe un nivel de coordinación. El INC y el INRENA solo cuentan con oficinas desconcentradas en Chachapoyas y se rigen por las funciones de sus sedes centrales. El INC recauda el ingreso de los boletos a la Fortaleza de Kuelap. No existe la seguridad que esos ingresos reviertan en el mantenimiento del recurso arqueológico. No existe la modalidad de devolución en la descentralización fiscal del turismo, es decir que la región no decide ningún tipo de gasto, recaudación, etc. sobre recursos turísticos.

Modalidades de la descentralización administrativa y fiscal actual del turismo en Amazonas

Dimensión \ Modalidades	Devolución	Delegación	Desconcentración
Descentralización Administrativa			Funciones de la DIRCETUR Funciones del INC Funciones del INRENA
Descentralización Fiscal	Ninguna	Gasto de Recursos Ordinarios, FONCOR, canon minero y forestal	Recaudación de boletos a Fortaleza de Kuelap Gasto de ingreso de boletos a Fortaleza de Kuelap

Elaboración: propia

3.3.2 Transferencia de recursos

Las transferencias del gobierno central han ido en aumento desde 2004, gracias al FONCOR y al canon forestal y minero. El crédito suplementario de 2006 es para la ejecución de obras de gran impacto social, los cuales fueron previamente coordinados con la entidad rectora del desarrollo regional. Ninguno de estos proyectos es turístico, pero en algunos casos lo beneficia, como electrificación y mejoramiento de carreteras.

Transferencias al Gobierno Regional de Amazonas (nuevos soles corrientes)

Recurso	2004	2005	2006
Canon y sobrecanon	4.476	6.710	43.164
FONCOR	12.318.036	14.516.619	
Crédito suplementario			19.050.220
TOTAL	12.322.512	14.523.329	19.093.384

Fuente: Transparencia Económica. Ministerio de Economía y Finanzas

El gasto en turismo consiste principalmente en inversiones. El gobierno central ha venido realizando inversión en turismo. Desde el año 2003 MINCETUR ha impulsado el desarrollo turístico de la región a través de inversión pública en la Fortaleza de Kuelap. En 2006, el Fondo ha destinado casi US\$ 2,5 millones para las inversiones en la región en cuanto a la conservación de Kuelap, recuperación del centro histórico de Chachapoyas y en el programa de desarrollo del Alto Utcubamba. En 2005 sólo había destinado US\$ 542 mil. Por esta razón, en 2006 las transferencias disminuyen debido a que el gobierno central se hace cargo de la mayor parte de las inversiones.

Las donaciones de los años 2004 y 2005 se refieren a las transferencias de MINCETUR para las inversiones en Kuelap. Si se excluyen estas transferencias, el gasto en turismo con respecto a las transferencias del gobierno central representan el 2,4% y 3,1% para ese años respectivamente.

Presupuesto de Gasto en turismo del Gobierno Regional de Amazonas
(nuevos soles corrientes)

Recurso	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Recursos Directamente Recaudados					6.216	2.987	150
Donaciones					745.000	895.845	
FONCOR					192.711	317.540	
Recursos ordinarios	23.000	69.793	46.739	65.000	108.759	131.333	328.174
Recursos de la privatización				35.000			
TOTAL	23.000	69.793	46.739	100.000	1.052.687	1.347.707	328.324

Fuente: SIAF. Transparencia Económica. Ministerio de Economía y Finanzas

La capacidad de gasto en turismo fue disminuyendo desde 2004, año en que empiezan a incorporarse a las transferencias las donaciones y el FONCOR. Antes de ese año, las inversiones se financiaban con los recursos ordinarios.

Capacidad de Gasto
(nuevos soles corrientes)

Ejecución de Gasto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
DIRCETUR	100%	99,7%	42,1%	100%	63,2%	65,3%	76,9%

Fuente: SIAF. Transparencia Económica. Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración: propia

Es interesante notar que el gasto anual en turismo como porcentaje del gasto en comercio y servicios hasta el año 2002 era menos del 42% y desde el año 2004 es alrededor del 95%. Como porcentaje del gasto total de la sede central es del 8% a partir del 2004, sin embargo, antes del 2003 era menos del 1%. Esto refleja la importancia que el gobierno regional le está dando al turismo.

Gasto Total de la Sede Central
(nuevos soles corrientes)

Fuente de gasto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gasto Total Sede Central	6.442.455	10.432.796	4.429.317	12.524.494	13.205.365	17.047.548	14.546.033
Gasto comercio y servicios	190.391	234.169	113.183	261.013	1.120.283	1.413.023	380.322

Fuente: SIAF. Transparencia Económica. Ministerio de Economía y Finanzas

3.3.3 Coordinación institucional

Se describe un caso de coordinación con el fin de explicar que a nivel del turismo emergente como en el turismo consolidado las fallas de coordinación obstaculizan el desarrollo. A pesar que en este caso está involucrada la Municipalidad Provincial de Chachapoyas, otros organismos regionales también participan⁶⁰.

En la actualidad, la infraestructura de la Iglesia de Santa Ana, no es la que fue construida alrededor de 1580, ya que ha sufrido los movimientos de diversos sismos que la dejaron en ruinas, por lo que en las décadas pasadas se procedió a realizar una nueva construcción con materiales tradicionales. Sin embargo, no fue concluida y presenta hoy un aspecto ruinoso y constituye un peligro para los vecinos de la zona.

La situación de la Iglesia de Santa Ana se presentaba hasta hace poco irreversible ya que las posibilidades de lograr su recuperación eran improbables ya que ninguna institución local o nacional tiene los fondos o el interés necesario recuperarla. La implementación de la segunda etapa del proyecto PROMARTUC se considera invertir la suma de S/. 300.000 para reconstruirla y establecer en ella el Museo de Arte Religioso de Chachapoyas, iniciativa utilitaria y beneficiosa para el desarrollo turístico de la provincia. Cabe resaltar que pesa sobre la edificación una notificación de demolición por parte de Defensa Civil dado que su estado significa un riesgo alto para los vecinos y visitantes del parque vecino.

Inmediatamente se iniciaron los trámites y coordinaciones que permitan la realización del proyecto, habiendo ofrecido la Municipalidad de Chachapoyas la maquinaria necesaria para los trabajos de remoción de escombros y llegándose incluso a emitir por parte del INC Amazonas una resolución que autoriza su ejecución. Posteriormente, sin embargo, se hace conocer una comunicación proveniente del INC en la que se prohíbe la ejecución de la obra bajo el argumento de que la iglesia está considerada como Monumento Histórico y que de ninguna manera procede la demolición de un inmueble, correspondiendo por el contrario un proceso de restauración, previa

⁶⁰ Este caso está reconstruido en base a notas de prensa de la Municipalidad de Chachapoyas.

presentación de un expediente mas complejo y de la contratación de un arquitecto restaurador.

Ante esta situación, la Municipalidad de Chachapoyas convocó al Obispo de la Diócesis, a los representantes de PROMARTUC, el INC y representantes de la sociedad civil a una reunión, en la que se dio a conocer las exigencias del INC y de lo inviable de la realización del proyecto bajo estos términos, en primer lugar por que la situación en que se encuentra la edificación, cuyos adobes se encuentran totalmente deteriorados por las lluvias, la humedad y los sismos y luego por lo costoso de este proceso cuyo presupuesto es insuficiente para su realización. Se concluyó que era necesario enviar al INC Lima un nuevo proyecto que presente la situación real de la iglesia y que fundamente con mayor profundidad los alcances.

PROMACTUR tuvo que replantear cuidadosamente un expediente con fotografías de los muros y filmaciones del estado del conjunto para enviarlo a Lima y lograr que los especialistas del INC tengan una idea real de la situación. De manera informal⁶¹, se consiguieron observaciones al proyecto por parte del INC Lima para no incurrir en errores. De no obtener la autorización para su ejecución hasta octubre de 2006, el Museo de Arte Religioso se tendrá que construir en otro lugar.

3.4 Consideraciones preliminares para el análisis a nivel local

Según la Ley de Bases de la Descentralización, las municipalidades no tienen competencias exclusivas en materia turística pero sí tienen competencias compartidas, las que se refieren específicamente al turismo, preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas locales, la defensa y la protección del ambiente y la conservación de monumentos arqueológicos e históricos. Las competencias y funciones específicas compartidas con los gobiernos nacional y regional son:

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

61 Proyecto de Reconstrucción de Santa Ana continua estancado, en Radio Reina de la Selva, <<http://www.reinadelaselva.com/index.php?seccion=noticias&tema=ampliar&id=356>>, [15 de octubre de 2006]

- Fomentar el turismo sostenible y regular los servicios destinados a ese fin, en cooperación con las entidades competentes.
- Promover la cultura de la prevención mediante la educación para la preservación del ambiente.
- Promover y administrar parques zoológicos, jardines botánicos, bosques naturales ya sea directamente o mediante contrato o concesión, de conformidad con la normatividad en la materia.

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

Los datos de transferencias y gastos fueron extraídos de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas. Asimismo, se ha extraído información sobre las funciones turísticas en las páginas web de la Municipalidad Provincial de Cusco, de la Municipalidad de Machu Picchu y de la Municipalidad Provincial de Amazonas. Para documentar los casos de las coordinaciones institucionales se han usado materiales de los medios de comunicación.

3.5 Caso Cusco a nivel local

El caso de los gobiernos locales de Cusco está dirigido hacia los que tienen importancia en las funciones turísticas. Por lo tanto, tomaremos a la Municipalidad Provincial de Cusco y a la Municipalidad de Machu Picchu como órganos de análisis. En la primera, se concentran gran variedad de recursos turísticos arqueológicos e iglesias coloniales y en la segunda está la ciudadela de Machu Picchu.

3.5.1 Transferencia de funciones

Las municipalidades, al igual que los gobiernos regionales, también tienen que pasar por el sistema de acreditación para la transferencia de funciones. Sin embargo, ninguna función turística

es necesario acreditar puesto que las municipalidades han adquirido por la Ley Orgánica de las Municipalidades las funciones de apoyo al turismo. La Municipalidad Provincial de Cusco tiene una Gerencia de Turismo, Educación, Cultura y Medio Ambiente cuyas funciones son abundantes y con resultados en 2004 y 2005 dirigidos principalmente al medioambiente⁶². En este sentido, las dos primeras funciones mencionadas en 3.4 han sido asumidas por la Subgerencia de Turismo.

Asimismo, dentro de sus facultades, la Municipalidad de Cusco creó la Empresa Municipal de Festejos del Cusco (EMUFEC) que se encarga de planificar, organizar y ejecutar las fiestas contenidas en el Calendario de Eventos Tradicionales del Cusco, con el fin de revalorizar y proyectar la imagen cultural y turística del Cusco con la muestra de las costumbres a través de la cultura viva, el patrimonio cultural, artístico e histórico⁶³.

Por otro lado, la Ley Orgánica de Municipalidades, determina como materia de competencia municipal la organización del espacio físico y el uso del suelo, la conservación del patrimonio histórico, cultural y paisajístico. En este sentido, la Municipalidad de Cusco ha elaborado el Plan Maestro del Centro Histórico que orienta sus propuestas y acciones hacia una efectiva protección y revitalización del Centro Histórico en su conjunto, así como de sus elementos urbanísticos y arquitectónicos, actividades sociales, económicas y culturales. En este sentido, el Plan Maestro define un Plan de Acción expresado en un conjunto de programas, proyectos y actividades, así como propuestas normativas que permitirán desarrollar acciones de conservación y puesta en valor del patrimonio, así como mejorar la calidad de vida de sus habitantes y usuarios.

Según el Plan Maestro, la problemática del turismo en el Centro Histórico del Cusco se puede resumir en la inexistencia de un reglamento especial que regule el desplazamiento, el comportamiento y las condiciones de realización del turismo en relación a la conservación de los monumentos históricos. Influyen también la falta de una zonificación o sectorización, de señalizaciones claras y suficientes y un plan o un reglamento de uso turístico. El 88% de las agencias de viajes y turismo se hallan localizadas en el Centro Histórico al igual que otras actividades turísticas como es más del 76 % de la capacidad hotelera que se encuentra

62 [Para el detalle de las funciones en estas gerencias ver <http://www.municusco.gob.pe>](http://www.municusco.gob.pe)

63 Creada por Acuerdo Municipal 086/MC-SG-87 del 26 de octubre de 1987

concentrada en el Centro Histórico⁶⁴.

La concentración de actividades de turismo en el Centro Histórico ha generado diferentes fenómenos económicos y urbanos, pues de un lado ha aumentado el valor de la propiedad inmueble y se ha iniciado un fuerte proceso de renovación inmobiliaria, pero de otro lado ha generado especulación y un proceso gradual y preocupante de cambio de uso de los suelos abandonando el uso residencial a lo comercial, turístico y de servicios casi exclusivamente, con la consiguiente expulsión de población local o tradicional. La concentración de las actividades de turismo en el Centro Histórico genera flujos de personas, bienes de consumo, transporte y otros hacia sus principales arterias y espacios públicos generando concentración, desorden y deterioro del Patrimonio Cultural y otros impactos como la transculturización y la pérdida de valores locales de la población⁶⁵.

El caso de las agencias de viajes y turismo es similar al de los hospedajes. Existen solamente 127 agencias reconocidas y registradas por la DIRCETUR en el Centro Histórico. No obstante, se calcula que hay más de 600 agencias entre las que tienen licencia de apertura y las ilegales, que no cumplen con requisitos básicos como dimensión del local y uso exclusivo.

En cuanto a la conservación del Centro Histórico del Cusco tienen competencia el INC y la Municipalidad Provincial del Cusco. De este modo el ciudadano que quiere remodelar o restaurar un inmueble en el Centro Histórico o en parte del mismo, debe someter su proyecto a revisión de las dos comisiones con lo que se duplican o superponen funciones, se dilata enormemente el procedimiento administrativo en desmedro de los usuarios y la conservación del Centro Histórico.

En cuanto a la Municipalidad de Machu Picchu, ésta viene trabajando en áreas como la participación ciudadana para la constitución de un consejo consultivo de turismo, en ordenamiento urbano para implementar servicios higiénicos para el turismo y una gran cantidad de obras para la infraestructura, diversificación promoción, información, seguridad y capacitación para el turismo⁶⁶. Por otro lado, muchas obras de infraestructura sanitaria han sido necesarias para

64 Plan Maestro del Centro Histórico del Cusco

65 Op. Cit.

66 Plan Estratégico de Desarrollo del Distrito de Machu Picchu 2003-2013

mejorar los servicios turísticos públicos. La pavimentación de calles, tratamiento de aguas pluviales y desagüe han mejorado el entorno urbano y la imagen del distrito.

La Unidad de Gestión del Santuario Histórico de Machu Picchu tiene acción sobre la jurisdicción de la Municipalidad de Machu Picchu, sin embargo ésta no tiene en su conformación ninguna representación. Las decisiones de la Unidad están basadas en el cumplimiento del Plan Maestro del Santuario Histórico de Machu Picchu.

Por otro lado, CONSETTUR MACHUPICCHU S.A.C. es un consorcio de ocho empresas de transporte turístico, siendo todas ellas del esfuerzo de los ciudadanos del distrito. Actualmente, cuentan con veintidós unidades vehiculares que prestan servicio de transporte a la Ciudadela de Machu Picchu desde el pueblo. Asimismo, en coordinación con la Municipalidad de Machu Picchu, esta empresa realiza un constante mantenimiento a la carretera Machu Picchu Pueblo - Ciudadela de Machu Picchu.

3.5.2 Transferencias de recursos

Las principales transferencias que tienen impacto sobre los ingresos de la Municipalidad Provincial de Cusco, son el Canon, el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y los recursos ordinarios. Con respecto al primero observamos que se ha incrementado notablemente. Sin embargo los recursos ordinarios han disminuido de manera que en la compensación por el aumento del primero, hay saldo positivo. Por otro lado, el FONCOMUN también se ha incrementado.

Las transferencias por canon, resultan interesantes para los recursos municipales. Es importante anotar que hay un incremento importante en las transferencias a partir de 2004. Antes de ese año, las transferencias se habían mantenido casi constantes, sin embargo a partir de 2004 se incrementan en promedio un 20%. La explotación del gas de Camisea es la responsable del incremento importante desde 2005. El FONCOMUN que proviene del tesoro público ha aumentado debido a un incremento de la recaudación fiscal a nivel nacional y a una mejor distribución de los recursos favorable a la Municipalidad Provincial de Cusco. En 2005 la

recaudación por tributos internos se incrementó con respecto al año anterior en 14,7% y entre enero y setiembre de 2006 se incremento 29,7% con respecto al mismo periodo de 2005⁶⁷.

Transferencias a la Municipalidad Provincial de Cusco (nuevos soles corrientes)

Recurso	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
CANON Y SOBRECANON	39	21.775	15.554		1.180.429	5.199.740	6.351.760
PARTICIPACION EN RENTAS DE ADUANAS	1.672	3.167	1.248	4.536	2.843	1.542	566
FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL	7.187.822	6.837.631	6.678.852	7.636.965	8.534.184	9.734.542	11.351.321
OTROS IMPUESTOS MUNICIPALES					175.487	427.500	375.638
RECURSOS ORDINARIOS PARA LOS GOBIERNOS LOCALES					9.214.650	7.959.587	7.296.088
OTROS	1.347.026	1.347.026	1.234.772	1.347.025			
TOTAL	8.536.560	8.209.601	7.930.426	8.988.528	19.107.59	23.322.91	25.375.375

Fuente: Transparencia Económica. Ministerio de Economía y Finanzas

Los recursos directamente recaudados que tienen que ver con el turismo son: por el funcionamiento de tragamonedas, el boleto turístico y el terminal terrestre. Estos rubros de ingreso dependen directamente de la actividad turística por lo que se aprecia un aumento sostenido.

Ingresos globales de la Municipalidad Provincial de Cusco (nuevos soles corrientes)

Rubros	2003	2004	2005	2006⁶⁸
Juegos tragamonedas ⁶⁹	363.378	363.392	427.500	319.804
Boleto turístico ⁷⁰	3.492.898	4.355.032	9.321.870	8.335.881
Terminal terrestre	1.259.210	1.366.745	1.509.650	1.449.021
Transferencias	8.988.528	19.107.596	23.322.912	25.375.375
Otros	21.067.519	24.311.939	23.343.402	21.685.748
Total	35.171.533	49.504.706	57.925.337	57.165.829

Fuente: Comportamiento de Ingresos y Gastos a Octubre 2006. Municipalidad Provincial de Cusco

En cuanto a los gastos, el presupuesto se ha incrementado en 17,4% en 2006 con respecto a 2005

67 Informe de Recaudación Año 2005 SUNAT, Nota de Prensa Nro 006-2006 e Informe de Recaudación Mensual Setiembre 2006 SUNAT, Nota de Prensa Nro 188-2006

68 Hasta setiembre de 2006

69 Corresponde el 30% de total recaudado (Ley 27616)

70 Corresponde el 20% de total recaudado (Ley 28719)

especialmente por el redireccionamiento de los recursos del canon y de los recursos directamente recaudados. En 2005 se ha considerado en el presupuesto de gastos el fomento del arte la cultura y la preservación del patrimonio nacional, y de mantenimiento y restauración de monumentos históricos. En 2006 aparecen otras metas como puesta en valor de la cultura viva y del patrimonio y recuperación de la cultura tradicional y el arte vivo.

Presupuesto de Gastos en Turismo de la Municipalidad Provincial de Cusco
(nuevos soles corrientes)

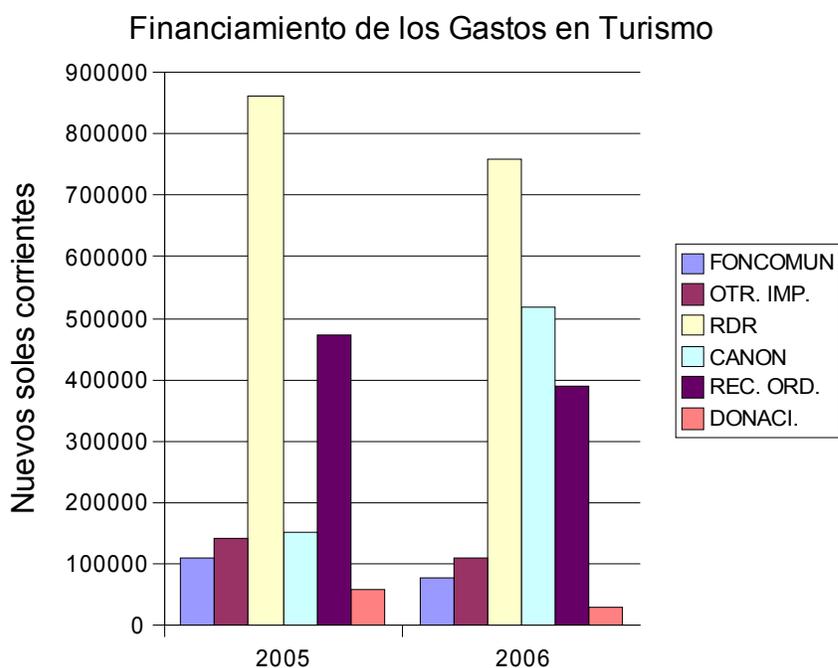
Fuente de Gasto	2005	2006
FOMENTAR EL ARTE LA CULTURA Y LA PRESERVACION DEL PATRIMONIO NACIONAL *	485.787	488.740
PUESTA EN VALOR DE LA CULTURA VIVA Y EL PATRIMONIO DEL CUSCO	262.145	173.878
RECUPERACION DEL CENTRO HISTORICO	1.051.320	1.249.314
RECUPERACION DE LA CULTURA TRADICIONAL Y ARTE VIVO EN EL CUSCO ⁷¹	-	200.000
TOTAL	1.799.252	2.111.932

Fuente: SIAF. Transparencia Económica. Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración: propia

Es importante anotar que el financiamiento de los gastos en turismo ha sufrido un cambio en su composición. Mientras que la participación de los recursos directamente recaudados y los recursos ordinarios ha disminuido, la participación del canon ha aumentado de manera importante.

⁷¹ Aparece como presupuesto sin ejecución de gasto.



Fuente: SIAF. Transparencia Económica. Ministerio de Economía y Finanzas

Las transferencias a la Municipalidad de Machu Picchu se han incrementado debido a los incrementos del canon y de los recursos ordinarios. Esto se hace especialmente importante a partir de 2004.

Transferencias a la Municipalidad de Machu Picchu
(nuevos soles corrientes)

Recurso	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
CANON Y SOBRECANON	1	510	364		143.775	594.046	775.841
FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL	185.384	210.004	292.259	300.000	298.000	319.872	364.989
RECURSOS ORDINARIOS PARA LOS GOBIERNOS LOCALES					268.332	43.496	40.040
OTROS	37.805	37.805	38.438	42.901			
TOTAL	223.190	248.319	331.062	342.901	710.107	957.414	1.180.870

Fuente: Transparencia Económica. Ministerio de Economía y Finanzas

La recaudación por boletos a Machu Picchu se puede deducir a partir de los recursos directamente recaudados por INC Cusco que en 2005 y 2006 fueron S/ 32,5 millones y S/ 33,8 millones respectivamente. Se sabe que el 10% debe ser destinado a la Municipalidad de Machu Picchu, por lo que sus ingresos en este concepto para 2005 y 2006 fueron aproximadamente S/ 3,6 millones y

3,8 millones respectivamente (ver anexos). Cabe destacar que la Municipalidad de Machu Picchu no participa del control de los boletos de ingreso al complejo arqueológico.

El incremento en las transferencias ha provocado que el gasto se incremente a casi el doble entre 2005 y 2006. Sin embargo, el nivel de inversiones con recursos directamente recaudados en 2006 llegan solo a S/ 2.266.139. Estas inversiones pueden ser o no turísticas, pero entendiendo que Machu Picchu es un pueblo pequeño en el que cualquier inversión beneficia directa o indirectamente al turismo, la relación entre ingresos por recursos directamente recaudados y gastos turísticos en inversión y promoción turística para 2006 será del 68%. Por otro lado, el gasto turístico de la municipalidad comprende la promoción y se financia con recursos directamente recaudados.

Presupuesto de Gasto en Turismo de la Municipalidad de Machu Picchu
(nuevos soles corrientes)

Fuente de Gasto	2005	2006
PROMOCION TURISTICA	150.342	278.009

Fuente: SIAF. Transparencia Económica. Ministerio de Economía y Finanzas

3.6 Caso Amazonas a nivel local

En la Municipalidad Provincial de Chachapoyas no existe un área expresa en turismo, sin embargo, las gerencias de infraestructura y de desarrollo social y productivo tienen a su cargo algunas funciones turísticas. Este caso está enfocado al análisis de la Municipalidad Provincial de Chachapoyas por su influencia sobre los recursos turísticos de la región Amazonas. Cabe destacar que la Fortaleza de Kuelap y otros monumentos arqueológicos se encuentran en la provincia de Luya. Sin embargo, las relaciones institucionales se dan frecuentemente entre la Municipalidad Provincial de Chachapoyas y el gobierno central, además, la ciudad de Chachapoyas es la ciudad soporte del turismo.

3.6.1 Transferencia de funciones

Entre las funciones relacionadas al turismo que la Municipalidad Provincial de Chachapoyas ha

estado cumpliendo se encuentran:

- Entrega de terreno de las obras de señalización, parador turístico y mejoramiento de la carretera Tingo Kuelap que contribuirá para la infraestructura adecuada para hacer de toda la zona de influencia un destino turístico que beneficiará a las localidades. Una vez concluidas las obras, se conformarán empresas municipales que se encargarán de la conservación permanente de la porción que corresponda a su distrito contando para esto con una contrapartida de Provias Rural.
- Reconstrucción de la Catedral de Chachapoyas a través de una inversión conjunta de la municipalidad y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Proyecto de Reconstrucción del Centro Histórico con el fin de rescatar el pasado arquitectónico de la ciudad a fin de constituir un modelo que sirva de prototipo para la restauración futura de la totalidad del Centro Histórico de la ciudad.
- Recuperación de Arquitectura tradicional en varios pueblos del valle del Utcubamba. En algunos casos son apoyados directamente por la Municipalidad de Chachapoyas, según convenios firmados, a través de su Oficina Formuladora de Proyectos en la aprobación de sus perfiles y expedientes.
- Materialización de los acuerdos contenidos en el Acta de Acuerdos Amazonas-San Martín, suscrita entre empresarios de Chachapoyas y Tarapoto. Entre estos acuerdos destacan la organización y promoción de circuitos turísticos que incluyan productos turísticos de las provincias, la gestión conjunta ante MINCETUR para lograr presupuestos que financien actividades de desarrollo turístico, desarrollo de programas de capacitación, de fortalecimiento de gremios y certificación de calidad para empresas que brindan servicios turísticos y apoyo a la gestión municipal de Chachapoyas para culminar el asfaltado de la carretera Pedro Ruiz-Chachapoyas.
- Inclusión de Chachapoyas al Circuito Turístico Binacional del Norte del Perú y Sur del Ecuador para nuevas oportunidades de desarrollo a la actividad turística local y promover un mayor flujo de visitantes. Cada institución representada elaborará los mapas turístico y vial así como el inventario turístico de sus jurisdicciones para integrarlos en un solo documento que servirá de documento base para la elaboración del proyecto.

3.6.2 Transferencia de recursos

Las transferencias se han incrementado fuertemente desde el año 2003 principalmente por el aumento del FONCOMUN y de los recursos ordinarios.

Transferencias a la Municipalidad Provincial de Chachapoyas (nuevos soles corrientes)

Recurso	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
CANON Y SOBRECANON	10.466		63	25.416	18.308	467	1.650
FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL	1.449.370	1.385.658	1.371.091	1.558.860	1.728.340	2.128.718	2.376.931
OTROS IMPUESTOS MUNICIPALES					6.524		
RECURSOS ORDINARIOS PARA LOS GOBIERNOS LOCALES					431.076	274.923	262.117
OTROS	213.079	213.079	195.323	213.080			
TOTAL	1.672.915	1.598.737	1.566.478	1.797.357	2.184.250	2.404.109	2.640.699

Fuente: Transparencia Económica. Ministerio de Economía y Finanzas

De otro lado, existen convenios y transferencias para diversas inversiones:

- Las obras para la señalización turística, el parador y el mejoramiento de la carretera serán ejecutadas por MINCETUR por un monto que bordea los S/ 4.000.000.
- El proyecto de remodelación de la Catedral de Chachapoyas comprende un total de S/. 1.095.692 nuevos soles. El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento entregó S/. 350.000 y la Municipalidad Provincial de Chachapoyas una contrapartida en agregados de construcción y maquinaria por un valor de S/. 60.000. Una segunda fase tendrá un costo de aproximadamente S/ 800.000 que aún no existe financiamiento.
- La reconstrucción del Centro Histórico involucra una inversión de alrededor de S/ 900.000 con el aporte del MINCETUR. Esta obra se verá complementada por el Programa de Créditos de la Corporación Financiera de Desarrollo COFIDE y COFICASA a fin de otorgar préstamos de hasta cincuenta mil dólares con un año de gracia y con un plazo de hasta diez años para su cancelación. Esto permitirá mejorar las casonas de la ciudad y al uso de vivienda una utilidad comercial.
- El financiamiento de arquitectura tradicional de los pueblos del Utcubamba a través de la

suscripción de convenios entre MINCETUR y las municipalidades beneficiarias. Esto permitirá la revalorización de valiosos monumentos históricos en estas zonas.

El presupuesto de gastos en turismo está conformado por donaciones del gobierno central a través del el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y la contraparte local.

Presupuesto de Gasto en Turismo de la Municipalidad Provincial de Chachapoyas
(nuevos soles corrientes)

Fuente de Gasto	2005	2006 ⁷²
RECUPERACIÓN DEL CENTRO HISTÓRICO	12.300	50.000
RECUPERACIÓN DE LA CATEDRAL DE CHACHAPOYAS		350.000
TOTAL	12.300	400.000

Fuente: SIAF. Transparencia Económica. Ministerio de Economía y Finanzas

⁷² Aparecen en el presupuesto inicial modificado pero no registran ejecución de gasto

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS Y PROPUESTA DE GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN TURISMO

Este capítulo está desarrollado en dos partes. La primera es el análisis de los aspectos de la descentralización desarrollados en los capítulos precedentes. Este análisis es realizado extrayendo lecciones de la institucionalidad central y descentralizada y de los casos presentados con el fin de comprender algunas características de destinos exitosos y no exitosos. La segunda parte consiste en reflexiones y propuestas de lineamientos de política pública en la descentralización del turismo en las cinco dimensiones de la descentralización turística a partir de las lecciones extraídas.

4.1 Lecciones extraídas de la descentralización

4.1.1 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 funciones⁷³.

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.

Más aún, en el ámbito turístico en el Gobierno Regional de Cusco intervienen la DIRCETUR 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.

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.

El Plan COPESCO Nacional tiene un peso importante en la ejecución de proyectos turísticos que ha centralizado la acción del Estado en materia turística. Su función debería ser compatible con las funciones transferidas a los gobiernos regionales y gobiernos locales a través de un espacio de coordinación entre COPESCO y los gobiernos subnacionales.

⁷³ Por ejemplo, la promoción interna y la información centralizada que realiza PROMPERU tiene un cruce con una de las funciones transferidas.

La paulatina transferencia de funciones hace que exista todavía una dependencia técnico-normativa que tienen las DIRCETUR de MINCETUR y esto está afectando su relación con las Gerencias Regionales de Desarrollo Económico puesto que se está persistiendo en una desconcentración. Sin embargo, a pesar de esto en Cusco se ejerce un liderazgo en cuanto a iniciativas propias de desarrollo turístico. Las características del gobierno regional y del gobierno local en cuanto a su organización y sus planes de desarrollo reflejan el interés turístico. Asimismo, como resultado de la autonomía de las decisiones públicas de los gobiernos subnacionales en Cusco, se han logrado resultados exitosos en el financiamiento turístico.

La excelente iniciativa de coordinar de manera regional la regulación del Camino Inca que tuvo como resultado un mejor uso del recurso turístico y la aparición de nuevos puestos de trabajo para los portadores, se vio opacada por la pobre capacidad de hacer una acción colectiva entre los portadores con el fin de defender sus derechos. Esto demuestra que la falta de coordinación entre privados también provocan deficiencias ante el cuasi monopolio laboral de las agencias de viaje.

Sin embargo, la falta de coordinación tiene como resultado leyes que pueden yuxtaponerse y provocar múltiples interpretaciones según los intereses de cada parte. Un resultado de esto es que no se sabe cuál es el procedimiento exacto para pedir un permiso de vuelo de un helicóptero hacia Machu Picchu. El otro es que dentro de un mismo organismo se emiten dos normas que se contradicen. Este problema provocado por el gobierno central puede causar perjuicios al turismo de altos ingresos que usan helicópteros para viajar a Machu Picchu.

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 relacionan con el turismo complejiza el accionar y hace vulnerable el cumplimiento de las funciones. 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.

Por esta razón, el caso del puente Carrilluchayoc demuestra que los diferentes niveles de gobierno tienen formas distintas de resolver los problemas que normalmente siempre están contrapuestas. La principal lección que se puede extraer es que la coordinación debe ser inmediata respondiendo a las necesidades de los pueblos alejados. Mientras no se descentralicen las decisiones, será difícil que el gobierno central atienda a tiempo las necesidades de todos los pueblos. Este problema puede haberse solucionado a nivel regional si realmente hubiera una apropiación de las funciones transferidas sin necesidad de la intervención de MINCETUR.

Asimismo, se encuentra que la Municipalidad de Machu Picchu y la de Santa Teresa tienen una situación bastante compleja en la apropiación de sus funciones turísticas puesto que hay intereses políticos y económicos que interfieren en su desempeño. Sin embargo, también hay que reconocer que la desidia del gobierno central por dejar aislado al pueblo de Santa Teresa que necesita comunicación⁷⁴ hace que el gobierno local decida una solución no óptima a los intereses nacionales. De esta manera, las decisiones locales se encuentran en conflicto con las decisiones centralistas del INC, INRENA y MINCETUR que tienen poder de decidir cuando actuar dentro del conflicto.

A pesar de esto, los costos ambientales y de mantenimiento de recursos turísticos fueron considerados en el Camino Inca y en Machu Picchu y evitaron llevar a pasivos contingentes los daños futuros. Esta medida debería ser parte de las políticas públicas del turismo. Una solución coordinada⁷⁵ es la iniciativa de evitar la construcción del puente Carrilluchayoc, construir un helipuerto y extender la vía férrea en el pueblo de Santa Teresa, lugar próximo a Machu Picchu, para que no existan daños a la flora y fauna y en las estructuras arqueológicas a causa del ruido. Estas decisiones fueron acciones coordinadas⁷⁶ entre la Presidencia del Consejo de Ministros, el MTC y la Municipalidad de Santa Teresa⁷⁷.

74 En 1998, un deslizamiento de tierras por las lluvias destruyó la vía férrea y dejó aislado al pueblo de Santa Teresa.

75 Ahora existe una solución dada por MINCETUR a través del Plan de Desarrollo Turístico de Santa Teresa para que esta comunidad aproveche su posición por su cercanía con Machu Picchu y ser la ruta de acceso a la selva. Esto demuestra que no se ha conseguido una solución impulsada por las autoridades regionales dentro de las funciones delegadas.

76 Diario El Comercio, día 19 de octubre de 2006, en <http://www.elcomerciope.com.pe/EdicionImpresa/Html/2006-10-19/ImEcNacional0599088.html>

77 En realidad fue una solución aparentemente coordinada puesto que no se tomó en cuenta a la Municipalidad Provincial de La Convención que está financiando parte del puente. Entrevista a Fedia Castro, alcaldesa de La

Por otro lado, en Amazonas, a nivel regional es poco lo que se ha hecho concretamente en favor del turismo. Las principales funciones turísticas de Amazonas 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 asistencial a través de grandes obras en conectividad que benefician simultáneamente a otras regiones y de la ejecución de proyectos focalizados en Kuelap. Asimismo, otros organismos privados con proyectos turísticos como Cáritas y el CTN tienen influencia sobre el territorio.

A nivel local, en Chachapoyas se ha avanzado ciertas iniciativas y relaciones interesantes en las funciones turísticas. En este sentido, se nota un compromiso de la Municipalidad Provincial a través de redes de involucrados que potencian los resultados posibles. El caso de la Iglesia de Santa Ana en Chachapoyas es interesante por el rol que juega una municipalidad para lograr coordinar y dar una solución temprana convocando a las partes involucradas. La asistencia de ONG y la sociedad civil le puede dar mucha fuerza al compromiso de las autoridades locales en iniciativas turísticas.

Sin embargo, en Amazonas no existe una planificación del turismo. Depende mucho de lo que el gobierno central puede hacer en turismo, y aparentemente no hay capacidades de planificación en el gobierno regional. También es importante el apoyo de otros organismos privados como Cáritas y el Circuito Turístico Nororiental. Lo que se puede encontrar es que la Municipalidad Provincial de Chachapoyas tiene cierto empuje en lo turístico pues han conseguido financiamiento para la restauración de la catedral y están gestionando la construcción de un museo. Además tienen más acercamiento con los empresarios.

4.1.2 En cuanto a los recursos

La descentralización del turismo en 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 UGM es un servicio claramente definido en

Convención, en <http://www.tnews.com.pe/entrevistas/en31.htm>

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 de 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, éstos, en general, no definen prioridades en turismo sino en infraestructura que tiene externalidades positivas al turismo (obras viales, saneamiento, etc). Los comités de los presupuestos participativos tampoco eligen el nivel de impuestos para sostener el gasto puesto que la ley de descentralización fiscal aún no se implementa.

Asimismo, otro argumento más por una descentralización operativa es la decisión de proveer infraestructura turística en Choquequirao y en el Valle del Vilcanota, obras que MINCETUR está realizando actualmente a través de COPESCO y la unidad ejecutora de Vilcanota. El Fondo para la Promoción y Desarrollo Turístico y la promoción turística de PROMPERU son otros ejemplos de provisión de bienes públicos desde un órgano central que demuestra un peso importante en la descentralización operativa del turismo.

Por otro lado, es interesante notar 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. Es indudable que hay una mejor distribución de los recursos del canon a favor del turismo en Cusco. Esto abre una ventana de posibilidades para el fortalecimiento institucional turístico regional y ha podido incrementar los gastos en turismo. Sería interesante que ese gasto se vea fortalecido a través del Proyecto Especial Plan COPESCO a través de inversión pública socialmente rentable.

En este sentido, la transferencia de funciones a los gobiernos regionales en todos los sectores ha estado acompañada de una transferencia de recursos, principalmente del canon y del FONCOR. En el caso de 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 necesariamente el Gobierno Regional esté cumpliendo con todas las funciones transferidas, pues hay aún dependencia

funcional de la DIRCETUR con MINCETUR.

Asimismo, hay una mejora de la capacidad de gasto de la DIRCETUR Cusco durante el proceso de descentralización que puede estar relacionada con la diversificación del gasto en bienes y servicios e inversiones. Probablemente porque estas últimas son declaradas viables por el mismo gobierno regional y los montos sólo exigen la formulación de estudios a nivel de perfil, de manera que la ejecución del gasto es más segura. La diversificación del gasto en turismo se debe a que existe ahora más recursos provenientes del FONCOR que es un fondo que sólo se destina hacia las inversiones públicas.

Sin embargo, no hay claridad de las necesidades de recursos para el desarrollo turístico de la Región Cusco a largo plazo. A pesar de tener documentos como planes maestros y la Estrategia de Desarrollo Regional Concertado al 2012, no se aprecian los proyectos propuestos como planes integrales y coordinados, y que además revelen las necesidades de gasto e inversiones en el mediano plazo. El Plan Maestro de Choquequirao es el que tiene esas características pero la intervención está centralizada.

Por otro lado, es posible que el desarrollo turístico en la Región Cusco en los últimos años tenga que ver con algún grado de autonomía, pero hay evidencias que ya había mecanismos fiscales interesantes creados por la coordinación institucional. Si bien hay fallas de coordinación entre organismos, también han actuado para superarlas. Por ejemplo, el Boleto Turístico es una creación regional de Cusco que se formalizó en 2006, después de más de 20 años. Es una muestra de éxito en la coordinación regional para obtener recursos que benefician a diferentes organismos públicos relacionados al turismo. Sin embargo, la ley que formaliza el boleto turístico, paradójicamente, a pesar del éxito que se obtuvo con el esquema cusqueño, está centralizando en el INC la administración y la recaudación.

Asimismo, los ingresos del boleto turístico deberían estar destinados a financiar todo el gasto turístico. Esto no sucede porque el ingreso turístico es mayor que el gasto turístico. Parte de lo que se recauda por boleto turístico está financiando otro tipo de gasto o no se gasta. Se aprecia además una falta de un apropiado direccionamiento de los recursos puesto que hay otras fuentes de

financiamiento para el gasto turístico que deberían ser complementarias.

El INC extrae excedentes por el boleto a Machu Picchu y del Camino Inca, sin embargo, el retorno a la región es menos del 50% de lo que se recauda. El resto es redistribuido a otras regiones y al órgano central. Además, es incierto cuánto destina el INRENA a la preservación del Santuario Histórico de Machu Picchu puesto que no existen cifras desagregadas de su gasto en preservación de recursos naturales. En cuanto al Boleto Turístico, este reporta un 70% a la región. La desconfianza entre organismos estatales conlleva a que dediquen gran parte del tiempo al conflicto en detrimento de la ejecución de las políticas públicas⁷⁸. Asimismo, hay incertidumbre en la continuidad de las políticas públicas en turismo luego de los cambios de gobiernos regional y local en noviembre de 2006.

Las tarifas diferenciadas para el cobro de boletos por organismos estatales relacionados al turismo en Perú fueron aplicados inicialmente en la Región Cusco. Se trata de la discriminación de precios entre turistas extranjeros, nacionales y regionales para extraer todo el excedente al turista según su disposición a pagar. Puede también interpretarse como que las demandas son distintas entre cada tipo de turista, de manera que ante una oferta fija, los turistas extranjeros que tienen una demanda menos elástica pueden estar dispuestos a pagar más que el turista nacional que tiene la demanda más elástica.

Por otro lado, las funciones y recursos transferidos están condicionados al desarrollo de otros sectores como transportes y servicios básicos. El Estado se ha preocupado en crear otro polo turístico en el norte y ha escogido a Amazonas como pivote junto a Lambayeque y Cajamarca. El problema es que la conectividad y los servicios básicos de agua, desagüe y electricidad son insuficientes en los pueblos donde se encuentran los atractivos turísticos.

En este sentido, los recursos que dispone la región Amazonas provienen, esencialmente, de las donaciones del gobierno central a través de MINCETUR. Cabe destacar que gran parte del Fondo

⁷⁸ La descoordinación de las políticas públicas llevan a enfrentamientos entre organismos estatales como el que sucede con la Municipalidad de Machu Picchu que reclama que el INC Cusco no ha le transferido el 10% de los recursos recaudados en setiembre de 2006 por el ingreso al Santuario de Machu Picchu. Solicitó también un informe sobre los ingresos y las obras ejecutadas por el INC-Cusco a favor del distrito con los más de 75 millones de soles que ha manejado en los años 2004, 2005 y en lo que va del 2006.

se destina a la región a través de sus diversos programas⁷⁹. Incluso, a nivel local, las donaciones también se han transferido desde otros sectores que también benefician al turismo. De este perspectiva, Amazonas es una región privilegiada en captación de recursos para el turismo. Esto demuestra una política turística muy clara en favor de la región. Sin embargo, también demuestra un sesgo centralista de las funciones turísticas porque no hay un programa paralelo de desarrollo de capacidades.

Por otro lado, el Fondo para la Promoción y Desarrollo Turístico promueve las capacidades regionales al premiar el esfuerzo por obtener el financiamiento para la ejecución de proyectos. Por lo tanto, el Fondo es una medida acertada para la obtención de recursos públicos al sector turismo. La proporción del Fondo que se reparte entre COPESCO y PROMPERU puede contradecir la lógica de invertir primero y luego promocionar lo invertido.

La mala regulación de las concesiones constituye un desalineamiento entre los objetivos que persigue el Estado en beneficio de los consumidores con los objetivos empresariales que es el de lucro brindando una cantidad de servicio a una tarifa establecida. La falta de competencia en la operación de trenes a Machu Picchu no se debe a una deficiencia de las leyes sino a una pobre información y promoción de las inversiones o a la captura del organismo regulador.

Sin embargo, las concesiones otorgadas por INRENA para la inversión en lodges amazónicos y andinos son las más exitosas. El ecoturismo que se genera con esto tiene una externalidad positiva puesto que se convierte en una herramienta efectiva para la conservación de los bosques debido a que el inversionista se vuelve un defensor de lo que le genera ganancias. Los inversionistas han encontrado su nicho en el turista que viaja grandes distancias sólo para ver fauna silvestre en su medio natural.

Por último, una política de fomento al turismo no debe basarse en la reducción de precios de los servicios de hospedaje y alimentos 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

79 En 2006, el Fondo ha destinado el 44% de sus recursos en la Región Amazonas.

bienes y servicios públicos (función de asignación). La competitividad del país también depende de la oferta turística que tiene, es decir de las ventajas comparativas de bienes exclusivos. Además, es un tema que complicará la recaudación regional cuando se implemente la descentralización fiscal.

4.1.3 Otras razones del desarrollo turístico

Es importante aclarar 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 630.000 turistas extranjeros al año y Amazonas un poco más de 10.000 al año. Con esta gran diferencia se demuestra que Cusco es un destino más competitivo y por lo tanto más exitoso.

A pesar de buscar la descentralización del turismo, algunos factores son necesarios que ocurran para que éste se desarrolle: coincidencia de recursos naturales-culturales, 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 Amazonas poseen suficientes recursos naturales y culturales pero se diferencian mucho en infraestructura básica y en planta turística. Cusco ha tenido apoyo del Estado desde hace más de 30 años con la operación de COPESCO Cusco que se encargó de la planificación y ejecución de inversiones en materia de infraestructura turística y otras de infraestructura básica como restauración arqueológica, paradores, carreteras, habilitación de accesos, etc. Amazonas recién se está beneficiando con las concesiones de la Carretera Marginal de la Selva y del aeropuerto y con la decisión del Estado en asfaltar el desvío a Chachapoyas. El apoyo estatal, que en una primera etapa impulsó el desarrollo turístico de Cusco, está también reflejado en las transferencias al Gobierno Regional de Amazonas para la rehabilitación de Kuelap y la construcción de infraestructura turística.

El desarrollo de encadenamientos productivos en Cusco se ha facilitado por la coordinación de gremios regionales y nacionales muy bien organizados⁸⁰ que ven al turismo como potencial de desarrollo. Hay un gran desarrollo de proveedores de servicios de la planta turística que hace que Cusco cada vez dependa menos de Lima. La conversión de empresas para proveer a los hoteles, restaurantes y turistas se ha orientado fuertemente hacia los recursos humanos (guías de turismo, portadores del Camino Inca, servicios mecánicos y confort de vehículos, cocineros profesionales, artesanos, técnicos informáticos, profesores de español, mano de obra para puestos de poca calificación, etc.).

Cusco ha tenido un desarrollo muy importante de los gobiernos locales y órganos públicos dado que se han organizado considerando que el turismo es parte de su quehacer público. Además han permitido transformar los recursos asignados por el gobierno central hacia inversiones turísticas rentables y capitalizar recursos provenientes del turismo para potenciarlos a través de más infraestructura, coordinación y reglas de juego para el turismo sostenible. En Amazonas se percibe una débil institucionalidad turística que todavía depende de la asistencia central y con poca iniciativa innovadora para generar turismo pues no existen planes de desarrollo turístico ni ordenamiento territorial.

La promoción, tradicionalmente manejada por el gobierno central, también ha favorecido a Cusco por excelencia. En las políticas públicas desde hace más de 30 años Cusco y Machu Picchu han estado presentes como iconos del turismo en Perú. Desde 2003, MINCETUR ha estado cambiando esta política en favor de otros destinos y especialmente de Amazonas con el icono de Kuelap. Por otro lado, el turismo receptivo presenta estacionalidad según los lugares donde proviene.

Podemos apreciar que Cusco es un producto impulsado inicialmente por el gobierno central y posteriormente apoyado por sus autoridades locales y la organización de los privados que han visto rentable el negocio turístico. Sin embargo, este no debería ser el único modelo de desarrollo turístico puesto que se toman mejores decisiones públicas para proveer bienes y su financiamiento

80 Por ejemplo véase <<http://www.cartuc.org>>

cuando se está más cerca de los problemas y necesidades.

Es este sentido, se plantea la siguiente pregunta: ¿Por qué una descentralización debería favorecer el desarrollo turístico? La descentralización como un medio para conseguir eficiencia en las decisiones de las políticas públicas en turismo debería definir políticas de fomento más efectivas, mejor regulación, mejor planificación, funciones turísticas más específicas y delimitadas, mejor coordinación y mayor captación de recursos.

4.2 Propuestas de gestión y lineamientos de políticas públicas

En base al aprendizaje de las lecciones del proceso de descentralización en Perú, se extraen algunas ideas para diseñar políticas públicas para una mejor descentralización del turismo. Estas propuestas se han expresado en las cinco dimensiones de la descentralización y en sus modalidades.

4.2.1 Dimensión administrativa de la descentralización del turismo

Procurar que la descentralización tenga aspectos más políticos que operativos en turismo, v.g. que el Fondo transfiera los recursos para que las regiones decidan en qué ejecutan proyectos turísticos. Asimismo, se propone 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: la preferencias locales son tan particulares que en cada región conocen lo que tienen como recursos turísticos porque dominan su propio territorio y saben como 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 (los turistas pueden “votar con los pies”). 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 PROMPERU. El argumento más fuerte es el de las

economías de escala que trae promocionar un país en el exterior puesto que sería más costoso que cada región opte por la promoción externa a través de ferias internacionales. En resumen, PROMPERU 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 información⁸¹.

Dentro de las funciones transferidas se deben reconcer 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. Sin embargo, hay recomendaciones importantes a nivel de funciones turísticas:

- Impulsar la reforma del empleo público para dotar al gobierno central y a los gobiernos subnacionales de capacidades institucionales que soporten las funciones transferidas.
- Promulgar la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para marcar diferencia con las funciones transferidas porque como se ha analizado, éstas no son muy precisas, ambiguas y yuxtapuestas.

Este último punto ha provocado una ambigüedad en la relación que tienen los gobiernos regionales y MINCETUR con las DIRCETUR, ya que no existe claridad sobre de quién dependen, si del nivel nacional o regional e incluso los gobiernos regionales han creado subgerencias que duplican actividades de las direcciones. La relación entre las DIRCETUR y gobierno regional debería ser de dependencia a través de la Gerencia de Desarrollo Económico.

Como se ha visto, las funciones turísticas, en el caso de Cusco tienen mayores recursos, lo cual no debe ser un patrón a nivel nacional. Sin embargo, estos recursos transferidos dependen de la suerte que tengan las regiones en cuanto a los recursos naturales que poseen. Una unidad de gestión debe transferirse con personal, presupuesto (que en estricto ya está en el gobierno regional), procedimientos y equipos, con lo cual las capacidades se transfieren con las funciones.

81 De esta manera, se evitarían omisiones graves en la promoción interna como los que suceden con los calendarios turísticos de PROMPERU y la ausencia de iPerú en Tacna, ciudad que registra 300 mil turista anuales.

¿Qué pasará con las regiones que tienen transferidas las funciones y no tienen recursos naturales de extracción (caso Amazonas)? Este tema será abordado cuando se hagan las recomendaciones sobre la descentralización fiscal.

Es necesario también 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.

4.2.2 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 administración. 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.

4.2.3 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 tramonedas 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. Mas 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 delegada 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 tome el Tribunal Constitucional respecto a la demanda presentada por MINCETUR en contra del Poder Judicial puesto que si falla a favor se crearía un precedente no menor para garantizar la institucionalidad del cumplimiento y la confianza.

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, 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 monopolios 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 otro lado, 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.

4.2.4 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. El PENTUR fue elaborado para que trascienda 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 de 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 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 plazo⁸².

La planificación puede descentralizarse hasta una modalidad delegativa, de manera que el PENTUR sea el documento base para que los gobiernos subnacionales 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.

La continuidad de la medición de la CST debe 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 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. La evaluación social que considere los costos ambientales podría demostrar la no rentabilidad de proyectos ambiciosos relacionados al turismo pueden tener impactos ambientales que resulten adversos.

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 ONG. Es una forma de cumplir la función de distribución del Estado.

82 Puede ser que el consenso nacional sea una razón justificada para que la planificación del turismo se haya centralizado por la necesidad de gobernabilidad por la situación política del país en el 2001.

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 pueden afectar el turismo.

4.2.5 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. La normativa sobre descentralización fiscal está dada⁸³, 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

83 D. Leg 955 Ley de Descentralización Fiscal y D. Sup 114-2005-EF Reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal.

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 podrían 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 pueden 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.

CUADRO RESUMEN DE LA PROPUESTA

DIMENSIÓN \ MODALIDAD	Devolución	Delegación	Desconcentración	Centralización
ADMINISTRATIVA	Promoción turística interna	Funciones DIRCETUR	Funciones INC e INRENA	Promoción externa (PROMPERU)
ECONÓMICA			PROINVERSION Concesión de productos turísticos	
REGULATORIA	Control ciudadano	Tragamonedas, casinos, hoteles, restaurantes, agencias de viaje y aguas minero medicinales. Uso de sitios turísticos (capacidad de carga)	Protección del Consumidor (INDECOPI)	
POLÍTICA		Planificación turística SNIP		CST Fondo concursable (COPESCO)
FISCAL	Recaudación y gasto del boleto turístico Decisión de gasto en turismo	Esfuerzo fiscal	Recaudación (SUNAT) Recaudación y gasto de otros boletos	

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

1.La descentralización no es un fin en sí, sino un medio por el cual se puede lograr un destino 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. Sin embargo, este desarrollo puede ocurrir también en un sistema poco descentralizado pero los procesos son deficientes y más costosos.

2.La descentralización del turismo debería provocar procesos por los cuales las localidades se insertan dentro de la economía a través de las estrategias de desarrollo turístico. Los procesos se caracterizan por encadenamientos productivos localizados en la comunidad que crean empleo, microemprendimientos, autoempleo y “chorreo” del gasto turístico.

3.Las experiencias del turismo rural se fundamentan en la descentralización puesto que las decisiones autónomas de las culturas ancestrales, que normalmente son menos favorecidas, pueden lograr beneficios económicos a través de encadenamientos productivos en los que la propiedad es de los pobladores.

4.La transferencia de funciones lleva a plantear el mejoramiento de las capacidades de gestión y ejecución en los gobiernos subnacionales, a organizarse mejor internamente, así como a coordinar entre varios niveles de gobierno. Esto exige el reconocimiento del gobierno central sobre sus límites en el ejercicio de sus competencias.

5.El planteamiento de las funciones transferidas es un aspecto crítico que necesita ser lo suficientemente explícito y preciso para no presentar ambigüedades ni yuxtaposiciones entre los diferentes niveles de gobierno.

6.La autonomía de las decisiones públicas de los gobiernos subnacionales pueden lograr resultados exitosos en el financiamiento turístico y evitar pasivos contingente como costos ambientales y de deterioro de recursos turísticos.

7.En el caso del turismo emergente, la descentralización ayuda al desarrollo pero también es necesaria la intervención del Estado para las inversiones de infraestructura pública soporte para el turismo.

8.La planificación turística a nivel local y regional implica un proceso de participación pública y privada y una serie de acuerdos para las acciones concretas muy particulares en el ámbito territorial en el desarrollo turístico que responden a un esquema nacional.

9.La descentralización del turismo en 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.

10.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, sin embargo, las transferencias no tienen un destino específico para las funciones turísticas.

11.Los mecanismos fiscales creados por la coordinación institucional mejoran el financiamiento de las funciones turísticas. Asimismo, las concesiones de productos turísticos constituyen mecanismos para liberar recursos públicos y descentralizar la gestión pública.

12.La descentralización fiscal es una dimensión en que los gobiernos subnacionales consiguen autonomía en sus decisiones de recaudación y gasto turístico. Por lo tanto, las políticas

públicas de fomento del turismo no deben fundamentarse en excepciones en la recaudación.

5.2 Recomendaciones

1. Es posible desarrollar el turismo rural en un contexto descentralizado del turismo, pero es necesario promocionarlo a través de la política de fomento del turismo en el extranjero y del acercamiento a redes de organismos estatales y ONG a fin de conseguir recursos. La innovación para el desarrollo del turismo rural no debe alterar las culturas originarias sino conservar sus principios y valores.

2. No existen razones teóricas ni prácticas para que la promoción del turismo interno sea ejercida por PROMPERU. Se propone que esta promoción debería ser realizada de manera devolutiva por las regiones a través de las DIRCETUR siendo consistente con las funciones turísticas transferidas. Sin embargo, las economías de escala que se consiguen en la promoción externa justifica que ésta sea centralizada.

3. Las concesiones de productos turísticos, incluyendo las de los lodges amazónicos, pueden estar desconcentradas con la administración de PROINVERSION. Todavía hay economías de escala para que esta función sea ejercida por tal organismo, sin embargo es necesaria la consulta y el acuerdo con los gobiernos subnacionales y el INC.

4. El control ciudadano es un mecanismo de vigilancia para proteger al consumidor. En este sentido, los gobiernos regionales deben facilitar y canalizar la participación con el fin de proteger al turista y a su vez coordinar con los órganos desconcentrados de INDECOPI. La regulación de los servicios turísticos deben tener alguna independencia de MINCETUR porque a pesar que existe un estándar de categorizaciones, hay realidades muy distintas que las regiones podrían contextualizar y a su vez tercerizar el servicio de inspección. Asimismo, la regulación de la capacidad de carga puede ser ejercida por las regiones a través de las DIRCETUR.

5. La planificación turística regional se desprende del marco general del PENTUR. En este

sentido, los proyectos turísticos deben constituir las acciones concretas particulares de la planificación regional que responden a objetivos nacionales. Por lo tanto, la planificación tiene características delegativas. El SNIP es una herramienta que debe estar delegada también para que la planificación tenga un horizonte menos incierto de cumplimiento. Por otro lado, es mejor convertir a COPESCO en un administrador centralizado del Fondo que debe tener características de fondo concursable.

6.El boleto turístico debe ser un modelo generalizado en todas las regiones. Es conveniente que la recaudación y gasto del boleto turístico sea una función devolutiva, es decir que las regiones decidan cómo recaudar y gastar esos ingresos.

7.Los ingresos por transferencias del gobierno central deben estar disponibles para asignar un presupuesto a cada función turística. Por otro lado, el esfuerzo fiscal es un incentivo de la descentralización fiscal para mejorar las rentas regionales en cuanto a que se pueden conseguir más recursos para el turismo.

ANEXOS

Presupuesto de la DIRCETUR Cusco (2005) (nuevos soles)

Código	Nombre	Devengado	Girado	Pagado
	2005 - : TOTAL	45.135.597.981,49	45.011.573.699,91	40.974.139.679,35
	2005 - Sector 99: GOBIERNOS REGIONALES	9.006.458.596,38	8.977.332.733,01	8.360.982.542,61
	2005 - Pliego 446: GOBIERNO REGIONAL CUSCO	511.235.913,55	510.719.704,19	480.318.854,65
	2005 - Unidad Ejecutora 001-789: REGION CUSCO-SEDE CENTRAL	61.388.467,68	61.168.815,16	38.582.331,45
	2005 - Función 11: INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS	2.384.681,06	2.376.084,64	2.279.693,30
	2005 - Programa 042: TURISMO	1.093.331,38	1.089.416,59	1.091.224,91

	Agrupación por Fuente de Financiamiento - Para el año 2005			

09	RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	430.456,00	430.456,00	430.456,00
15	FONDO DE COMPENSACION REGIONAL	566.284,97	562.380,18	564.193,50
16	RECURSOS ORDINARIOS PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES	96.590,41	96.580,41	96.575,41

Fuente: Transparencia Económica. Ministerio de Economía y Finanzas

Presupuesto de la DIRCETUR Cusco (2006) (nuevos soles)

Código	Nombre	Devengado	Girado	Pagado
	2006 - : TOTAL	16.890.535.280,33	16.652.490.528,05	14.789.304.876,11
	2006 - Sector 99: GOBIERNOS REGIONALES	3.489.767.513,31	3.416.159.363,47	3.085.630.062,16
	2006 - Pliego 446: GOBIERNO REGIONAL CUSCO	205.062.666,10	201.182.737,43	182.235.304,55
	2006 - Unidad Ejecutora 001-789: REGION CUSCO-SEDE CENTRAL	20.185.160,01	19.970.280,14	10.511.988,83
	2006 - Función 11: INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS	984.689,16	965.024,62	915.979,07
	2006 - Programa 042: TURISMO	414.575,19	397.252,62	379.243,02

	Agrupación por Fuente de Financiamiento - Para el año 2006			

00	RECURSOS ORDINARIOS	264.125,19	246.802,62	228.793,02
01	CANON, SOBRECANON Y REGALIAS	0,00	0,00	0,00
09	RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	150.450,00	150.450,00	150.450,00

Fuente: Transparencia Económica. Ministerio de Economía y Finanzas

Presupuesto del Plan COPESCO Cusco (2005)
(nuevos soles)

Código	Nombre	Devengado	Girado	Pagado
	2005 - : TOTAL	45.135.597.981,49	45.011.573.699,91	40.974.139.679,35
	2005 - Sector 99: GOBIERNOS REGIONALES	9.006.458.596,38	8.977.332.733,01	8.360.982.542,61
	2005 - Pliego 446: GOBIERNO REGIONAL CUSCO	511.235.913,55	510.719.704,19	480.318.854,65
	2005 - Unidad Ejecutora 002-790: REGION CUSCO -PLAN COPESCO	8.801.647,99	8.801.528,09	7.068.241,85
	2005 - Función 11: INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS	98.792,09	98.792,09	98.792,09
	2005 - Programa 042: TURISMO	98.792,09	98.792,09	98.792,09

	Agrupación por Fuente de Financiamiento - Para el año 2005			

16	RECURSOS ORDINARIOS PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES	98.792,09	98.792,09	98.792,09

Fuente: Transparencia Económica. Ministerio de Economía y Finanzas

Presupuesto del Plan COPESCO Cusco (2006)
(nuevos soles)

Código	Nombre	Devengado	Girado	Pagado
	2006 - : TOTAL	16.890.535.280,33	16.652.490.528,05	14.789.304.876,11
	2006 - Sector 99: GOBIERNOS REGIONALES	3.489.767.513,31	3.416.159.363,47	3.085.630.062,16
	2006 - Pliego 446: GOBIERNO REGIONAL CUSCO	205.062.666,10	201.182.737,43	182.235.304,55
	2006 - Unidad Ejecutora 002-790: REGION CUSCO -PLAN COPESCO	1.472.250,21	1.385.148,04	1.217.033,33
	2006 - Función 11: INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS	43.077,97	13.130,23	0,00
	2006 - Programa 042: TURISMO	43.077,97	13.130,23	0,00

	Agrupación por Fuente de Financiamiento - Para el año 2006			

00	RECURSOS ORDINARIOS	0,00	0,00	0,00
01	CANON, SOBRECANON Y REGALIAS	43.077,97	13.130,23	0,00

Fuente: Transparencia Económica. Ministerio de Economía y Finanzas

Presupuesto del INC- Cusco (2005)
(nuevos soles)

Código	Nombre	Devengado	Girado	Pagado
	2005 - : TOTAL	45.135.597.981,49	45.011.573.699,91	40.974.139.679,35
	2005 - Sector 10: EDUCACION	3.691.003.472,17	3.673.946.450,13	3.016.475.367,69
	2005 - Pliego 110: INSTITUTO NACIONAL DE CULTURA	78.487.495,50	78.483.487,66	75.077.103,09
	2005 - Unidad Ejecutora 002-506: INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE CULTURA DEL CUSCO	36.778.648,65	36.778.348,65	33.650.754,74
	2005 - Función 09: EDUCACION Y CULTURA	36.601.675,69	36.601.375,69	33.475.047,55

	Agrupación por Programa - Para el año 2005			

003	ADMINISTRACION	3.613.175,42	3.613.175,42	2.787.831,17
034	CULTURA	32.988.500,27	32.988.200,27	30.687.216,38

Fuente: Transparencia Económica. Ministerio de Economía y Finanzas

Presupuesto del INC- Cusco (2006)
(nuevos soles)

Código	Nombre	Devengado	Girado	Pagado
	2006 - : TOTAL	16.890.535.280,33	16.652.490.528,05	14.789.304.876,11
	2006 - Sector 10: EDUCACION	1.419.990.084,75	1.392.915.913,01	1.136.537.851,39
	2006 - Pliego 110: INSTITUTO NACIONAL DE CULTURA	25.540.623,17	24.618.397,78	22.992.685,62
	2006 - Unidad Ejecutora 002-506: INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE CULTURA DEL CUSCO	8.939.455,64	8.276.061,27	7.012.548,88
	2006 - Función 09: EDUCACION Y CULTURA	8.864.945,79	8.201.551,42	6.939.102,83

	Agrupación por Programa - Para el año 2006			

003	ADMINISTRACION	1.551.128,46	1.532.369,76	1.359.946,12
034	CULTURA	7.313.817,33	6.669.181,66	5.579.156,71

Fuente: Transparencia Económica. Ministerio de Economía y Finanzas

Presupuesto del INRENA (2005)
(nuevos soles)

Código	Nombre	Devengado	Girado	Pagado
	2005 - : TOTAL	45.135.597.981,49	45.011.573.699,91	40.974.139.679,35
	2005 - Sector 13: AGRICULTURA	470.848.338,78	469.549.175,44	423.019.583,16
	2005 - Pliego 162: INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES - INRENA	79.046.817,37	79.000.750,83	68.831.766,48
	2005 - Unidad Ejecutora 001-159: INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES	79.046.817,37	79.000.750,83	68.831.766,48
	2005 - Función 04: AGRARIA	79.046.817,37	79.000.750,83	68.831.766,48
	2005 - Programa 011: PRESERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES	71.280.564,65	71.235.915,59	61.054.502,43
	2005 - Fuente de Financiamiento 09: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	47.914.830,99	47.887.200,97	49.043.518,35

	Agrupación por Grupo de Gasto - Para el año 2005			

5-1	PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	2.698.490,31	2.698.490,31	2.611.058,12
5-3	BIENES Y SERVICIOS	27.588.203,35	27.563.473,33	28.199.618,68
5-4	OTROS GASTOS CORRIENTES	266.576,00	266.576,00	266.576,00
6-5	INVERSIONES	16.779.587,31	16.776.687,31	17.384.291,53
6-7	OTROS GASTOS DE CAPITAL	581.974,02	581.974,02	581.974,02

Fuente: Transparencia Económica. Ministerio de Economía y Finanzas

Presupuesto del INRENA (2006)
(nuevos soles)

Código	Nombre	Devengado	Girado	Pagado
	2006 - : TOTAL	16.890.535.280,33	16.652.490.528,05	14.789.304.876,11
	2006 - Sector 13: AGRICULTURA	174.455.230,44	170.420.393,08	149.011.814,50
	2006 - Pliego 162: INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES - INRENA	30.562.011,19	29.777.809,84	24.019.973,13
	2006 - Unidad Ejecutora 001-159: INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES	30.562.011,19	29.777.809,84	24.019.973,13
	2006 - Función 04: AGRARIA	30.562.011,19	29.777.809,84	24.019.973,13
	2006 - Programa 011: PRESERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES	27.928.282,05	27.322.038,69	21.503.458,61
	2006 - Fuente de Financiamiento 09: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	18.384.365,46	18.060.472,70	17.818.849,75

	Agrupación por Grupo de Gasto - Para el año 2006			

5-1	PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	855.063,85	804.147,70	776.403,48
5-3	BIENES Y SERVICIOS	10.363.405,44	10.140.963,13	9.848.483,44
5-4	OTROS GASTOS CORRIENTES	34.797,70	34.797,70	3.403,02
6-5	INVERSIONES	7.114.250,47	7.063.716,17	7.176.888,81
6-7	OTROS GASTOS DE CAPITAL	16.848,00	16.848,00	13.671,00

Fuente: Transparencia Económica. Ministerio de Economía y Finanzas

BIBLIOGRAFIA

- AGHON, Gabriel (1993) **Descentralización Fiscal: Marco conceptual**. Serie Política Fiscal Nro 44, CEPAL, Santiago de Chile
- ALBI, Emilio (2000). **Público y privado, un acuerdo necesario**. Barcelona, Ariel
- ARROW, Kenneth J. and G. Debreu (1954), **Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy**, *Econometrica* 22, 3, 205-290
- BRADFORD, D. F., y OATES, W .E. (1971): **The Analysis of Revenue Sharing in a New Approach to Collective Fiscal Decisions**. Quarterly Journal of Economics, Vol. 85, No. 3 (Aug., 1971), pp. 416-439.
- CABRERO, Enrique (2005). **Acción Pública y Desarrollo Local**. México, Fondo de Cultura Económica.
- CARDOSO, F.H. (1971): **Ideologías de la burguesía industrial en sociedades dependientes**. México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- CARDOSO, F.H. y E. Faletto (1971): **Dependencia y desarrollo en América Latina**, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- CARRANZA, Luis y otros **Consideraciones para una descentralización fiscal: Pautas para la experiencia peruana**. Revista de Estudios Económicos Nro 12, Banco Central de Reserva del Perú
- CASASOLA, Luis (1990). **Turismo y Ambiente**. México, Trillas
- CENTRO BARTOLOMÉ DE LAS CASAS y Consorcio de Investigación Económica y Social (2003) **Evaluación Social e Institucional y Análisis de Riesgos en el Valle del Vilcanota – Cusco**. Cusco, Perú.
- CHACALTANA, Juan (2002) **Restricciones a la Generación de Empleo en el Sector Turístico**. En: Red de Políticas de Empleo, octubre de 2002, Lima. Consorcio de Investigaciones Económicas y Sociales
- CHÁVEZ, Jorge (2005). **Coordinación de Políticas Públicas para el Desarrollo Sostenible del Sector Turismo en el Perú**. Serie Medioambiente y Desarrollo Nro 116 CEPAL: Santiago de Chile, noviembre de 2005
- COASE, Ronald (1992) **El Problema del Costo Social**. Estudios Públicos N° 45, Santiago de Chile. (traducción de The Problem of Social Cost, Journal of Law and Economics, 3, 1960)

Consejo Nacional de Descentralización (2005) Plan de Transferencia 2005-2009. Lima, Perú.

Consejo Nacional de Descentralización (2006) Plan de Transferencia 2006-2010. Lima, Perú.

CTAR Cusco (2002). Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado Cusco al 2012. Cusco, Perú.

DIAZ Gisella y Alfredo Norman (2003). **Manual de Procedimientos para Entrenadores en Turismo Sustentable**. Asociación de Estados del Caribe

FINOT, Ivan (2001). **Descentralización en América Latina: teoría y práctica**. Serie Gestión Pública Nro 12, mayo de 2001, Cepal, Santiago de Chile

FINOT, Ivan (2001). **Descentralización en América Latina: una mirada desde la economía**. Boletín del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Noviembre de 2001 Santiago de Chile.

FINOT, Ivan (2003). **Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local**. Serie Gestión Pública Nro 38, octubre de 2003, Cepal, Santiago de Chile

FINOT, Ivan (2005). **Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local**. Revista de la Cepal Nro 86, agosto de 2005, Santiago de Chile

GONZÁLEZ SERRANO, María José (2002). **Los Planes de Excelencia y Dinamización en el Turismo Español**

HAYEK, Friedrich A. (1945), **El Uso del Conocimiento en la Sociedad**, traducido de The Use of Knowledge in Society, American Economic Review, vol. 35, pp. 519-530.

INSTITUTO PERUANO DE ECONOMIA (2006). **La brecha de inversión en infraestructura de servicios públicos en el Perú**. En: Séptima Conferencia Anual sobre Asuntos Legales y de Políticas Públicas en las Américas “Creando un Consenso para la Reforma de la Justicia en el Perú”: 26 de mayo de 2006, Universidad de Florida.

KRUGMAN, P.R., y Obstfeld, M. (2001). **Economía Internacional. Teoría y Política**, 5ª edición. Madrid, Addison-Wesley

LERDA, Juan Carlos y otros (2003). **Integración, Coherencia y Coordinación de Políticas Públicas Sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental)**. Serie Medioambiente y Desarrollo Nro 76 CEPAL: Santiago de Chile, noviembre de 2003.

MELLER, Patricio (1996) **El modelo exportador chileno. Crecimiento y equidad**, CIEPLAN, Santiago.

MELLER, Patricio (1996). **La Maldición de los Recursos Naturales**. Archivos del Presente Nro

6, Buenos Aires.

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO (2004): **Plan Estratégico Nacional de Turismo 2005-2015 Bases Estratégicas**. Lima, Perú

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO (2001). **Cuenta Satélite del Turismo en el Perú**. Lima, Perú.

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CUSCO (2006). **Memoria de la Gestión 2005**. Cusco, Perú.

MUÑOZ, Oscar (2001). **Estrategias de Desarrollo en Economías Emergentes: lecciones de la experiencia latinoamericana**, Flacso. Santiago de Chile

MUSGRAVE, R.A. y MUSGRAVE, P.B. (1991): **Hacienda Pública. Teórica y Aplicada**. 5ta Edición. México, Mc Graw-Hill.

NAIM, M. (1999): **Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?**. Working Draft. IMF Conference on Second Generation Reforms. Washington DC, en <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/Naim.HTM>> [Consulta: setiembre de 2006]

NARVAEZ, Alfredo. Desde Santiago. En: <cabreracomplex@gmail.com> 20 de noviembre de 2006 <a_narvaez@hotmail.com>

NORTH, Douglass (1993). **Desempeño económico en el transcurso de los años**, En: Conferencia de Douglass C. North al recibir el Premio Nobel de Ciencias Económicas., el 9 de diciembre de 1993 Estocolmo, Suecia.

Notas de Prensa de la Municipalidad Provincial de Chachapoyas (números 009, 023, 026, 027, 029, 033, 040, 043, 046 y 049) en <<http://www.muniamazonas.gob.pe>> [Consulta: octubre de 2006]

OMT (2003) **Turismo y Atenuación de la Pobreza**. Madrid, España.

OMT (1999) **Agenda para Planificadores Locales: Turismo Sostenible y Gestión Municipal**. Madrid, España.

PERÚ. Congreso de la República. Ley 26961: Ley para el Desarrollo de la Actividad Turística

PERÚ. Congreso de la República. Ley 27506: Ley del Canon.

PERÚ. Congreso de la República. Ley 27607: Ley del Porteador.

PERÚ. Congreso de la República. Ley 27616: Ley que Restituye Recursos a los Gobiernos Locales

PERÚ. Congreso de la República. Ley 27783: Ley de Bases de la Descentralización.

PERÚ. Congreso de la República. Ley 27790: Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

PERÚ. Congreso de la República. Ley 27867: Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

PERÚ. Congreso de la República. Ley 27972: Ley Orgánica de Municipalidades.

PERÚ. Congreso de la República. Ley 28100: Ley que establece la distribución del derecho por ingreso al parque arqueológico de Machu Picchu.

PERÚ. Congreso de la República. Ley 28273: Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales

PERÚ. Congreso de la República. Ley 28296: Ley del Patrimonio Cultural.

PERÚ. Congreso de la República. Ley 28868: Ley que faculta al MINCETUR a tipificar infracciones por vía reglamentaria en materia de prestación de servicios turísticos y establecer las sanciones aplicables.

PERÚ. Congreso de la República. Ley: 28719: Ley del Boleto Turístico

PERÚ. Congreso de la República. Ley 28652: Ley del Presupuesto del Sector Público 2006

PERÚ. Consejo de Ministros. Decreto Legislativo 955: Ley de la Descentralización Fiscal.

PERÚ. Ministerio de Agricultura. Decreto Supremo N° 023-99-AG: Constituyen la Unidad de Gestión del Santuario Histórico de Machu Picchu.

PERÚ. Ministerio de Educación. DS_017-2003-ED INC: Reglamento de Organización y Funciones del INC.

PERÚ. Congreso de la República. Ley 28056: Ley Marco del Presupuesto Participativo.

PERÚ. Ministerio de Economía y Finanzas. Decreto Supremo N° 171-EF: Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo.

PINDYCK, R.S. y Rubinfeld, D.L. (2001): **Microeconomía**, 5ª edición. Madrid, Prentice-Hall.

Prebisch, R. (1964): **Nueva política comercial para el desarrollo**. México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

PROMPERÚ (2005). **Perfil del Turista Extranjero 2005**. Lima, Perú

PROMPERÚ (2001): **Productos Turísticos Sostenibles: Experiencias en el Perú**. Lima, Perú

PROMPYME (2004) **Diagnóstico Cusco**. Lima, Perú

RAPOLD Dora (2001) compiladora. **Guide to Decentralization** SDC-Decentralization Team. Swiss Agency for Development and Cooperation SDC.

REGALADO, Otto (2006). **Competitividad de las PYME consolidando el desarrollo del destino CTN. Análisis de mercado para el Circuito Turístico Nororiental**, Cajamarca, Perú.

RIVAS ORTEGA, Humberto (2004). **Recomendaciones para la Formulación de un Plan de Desarrollo Turístico Comunal**, Servicio Nacional de Turismo. Santiago de Chile.

SINGH, Anoop (2005) **Stabilization and Reform in Latin America, a Macroeconomic Perspective on the Experience since the Early 1990s**. Occasional Paper 238, Cap III Fiscal Sustainability. Fondo Monetario Internacional.

SITGLITZ, Joseph (1988). **La Economía del Sector Público**. Barcelona, Antoni Boch

STIGLITZ, Joseph (1998). **Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington**. Revista del CLAD. Reforma y Democracia, Nro 12, octubre de 1998.

TIEBOUT, CH. M. (1978): **A Pure Theory of Local Expenditure**. Hacienda Pública Española, N° 5. Madrid, España.

VIGNOLO, Carlos y otros (2003). **El Desarrollo como un Proceso Conversacional de Construcción de Capital Social**. Serie Gestión Nro 50. Centro de Gestión del Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago de Chile.

Varios artículos electrónicos consultados para describir la institucionalidad central y subnacional:

Afirma que turismo está en el Plan de Gobierno MINCETUR: descentralización en turismo se refleja en transferencia a las DIRCETUR, en Tnews, <<http://www.tnews.com.pe/noticias/unot191006.htm>>, [19 de octubre de 2006]

Alcalde de Aguas Calientes pide cuentas claras reclaman al INC más recursos por ingresos a Machu Picchu, en Tnews, <<http://www.tnews.com.pe/noticias/unot191006.htm>>, [19 de octubre de 2006]

APOTUR saludó la medida norma aprobada por el congreso reducirá costo de paquetes turísticos, en Tnews, <http://www.tnews.com.pe/not_am/nm111006.htm>, [11 de octubre de 2006]

Aseguran que pagan tributos y cumplen con dar premios, en diario La Primera, <<http://www.ednoperu.com/noticia.php?IDnoticia=25135>>, [julio de 2006]

Aunque 30% de turistas ingresa al Perú por esa zona, lamentan que PROMPERU no tenga oficina en Tacna, en Tnews, <<http://www.tnews.com.pe/noticias/unot161006.htm>>, [16 de octubre de

2006]

Casinos y tragamonedas dejan de pagar anualmente S/. 140 mlls. en impuestos, en CPN Radio, <<http://www.cpnradio.com.pe/html/2006/09/25/6/116.htm>>, [25 de setiembre de 2006]

Con el apoyo de COFIDE, MINCETUR organiza reconstrucción del Centro Histórico de Chachapoyas, en Tnews, <<http://www.tnews.com.pe/noticias/unot300506.htm>>, [30 de mayo de 2006]

Debaten sobre evasión de tragamonedas, en diario La República, <<http://www.larepublica.com.pe/content/view/124159/30/>>, [20 de setiembre de 2006]

Declaran en reorganización a la Dirección de Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas, en diario Perú 21, <<http://www.peru21.com/P21Online/Html/2006-10-17/OnP2Economia0597809.html>>, [17 de octubre de 2006]

Destruyen casi un millar de máquinas tragamonedas ilegales, en portal de noticias 24 Horas Libre, <<http://www.24horaslibre.com/nacionales/1155326190.php>>, [11 de agosto de 2006]

Dictan normas para proteger a turistas, en diario La Primera, <<http://www.ednoperu.com/noticia.php?IDnoticia=28012>>, [agosto de 2006]

Editorial: El Poder Judicial debe responder por los tragamonedas ilegales, en diario El Comercio, <<http://www.elcomercioperu.com.pe/EdicionImpresa/Html/2006-08-02/ImEcOpinion0551390.html>>, [2 de agosto de 2006]

Editorial: Tragamonedas que nadie sanciona, en diario El Comercio, <<http://www.elcomercioperu.com.pe/EdicionImpresa/Html/2006-07-31/impOpinion0550170.html>>, [31 de julio de 2006]

Fondo Italo-Peruano impulsa desarrollo de Sipán y Kuelap, en radio RPP, <http://www.rpp.com.pe/portada/agenda_empresarial/54953_1.php>, [10 de noviembre de 2006]

Impulsará turismo interno, en Economía On Line, <http://www.peru.com/finanzas/ids2/2006/9/13/DetalleDocumento_337315.asp>, [13 de setiembre de 2006]

Instan a cruzada nacional en contra de maquinas tragamonedas informales, en radio RPP, <http://www.rpp.com.pe/portada/nacional/46442_1.php>, [12 de agosto de 2006]

Invertirán S/.6 millones en zonas aledañas a Kuélap, en diario El Comercio, <<http://www.elcomercioperu.com.pe/EdicionImpresa/Html/2006-07-08/impEconomia0537023.html>>, [7 de agosto de 2006]

La nueva estrategia del Mincetur apunta al turismo especializado, en diario El Comercio, <<http://www.elcomercioperu.com.pe/EdicionImpresa/Html/2006-10-10/imEcEconomia0593462.html>>, [10 de octubre de 2006]

Lamentable falta de compromiso, entre las 20 medidas descentralizadoras del gobierno ninguna se refiere a turismo, en Tnews, <http://www.tnews.com.pe/not_am/nm191006.htm> [19 de octubre de 2006]

Mincetur establece feriados no laborables para 2006 y 2007, en portal de noticias 24 Horas Libre, <<http://www.24horaslibre.com/nacionales/1156249967.php>>, [22 de agosto de 2006]

Mincetur establece feriados no laborables para el año 2007, en radio RPP <http://www.rpp.com.pe/portada/economia/47306_1.php>, [21 de agosto de 2006]

Mincetur respalda aprobación de ley que exonera del IGV al turismo receptivo, en CPN Radio, <<http://www.cpnradio.com.pe/html/2006/05/25/6/1.htm>>, [25 de mayo de 2006]

Mincetur-Copesco niegan apoyo al proyecto arqueológico Bandurria, en Indymedia Colombia, <<http://colombia.indymedia.org/news/2006/05/44224.php>>, [31 de mayo de 2006]

Para evitar exigencia de puente que amenazaría Mapi, DISTRITO DE SANTA TERESA SERA INCLUIDO EN PROYECTO VILCANOTA Y TENDRA HELIPUERTO, en Tnews, <http://www.tnews.com.pe/not_am/nm191006.htm>, [19 de octubre de 2006]

Perú: Sanciones a Empresas Turísticas, en Revista Digital de Turismo y Ambiente, <http://www.latitud2000.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4591&Itemid=41>, [agosto de 2006]

Pide más sanciones, en Economía On Line, <http://www.peru.com/finanzas/idoocs2/2006/7/9/DetalleDocumento_318655.asp>, [9 de julio de 2006]

Piden mayor severidad para malos hoteles, en diario La Primera, <<http://www.ednoperu.com/noticia.php?IDnoticia=26363>>, [julio de 2006]

Piden sancionar hoteles que estafan, en diario La Primera, <<http://www.ednoperu.com/noticia.php?IDnoticia=24632>>, [julio de 2006]

Poder Judicial impide fiscalizar tragamonedas, en diario El Comercio, <<http://www.elcomercioperu.com.pe/EdicionImpresa/Html/2006-08-01/impLima0550695.html>>, [1 de agosto de 2006]

Promesa verde, en diario El Comercio,

<<http://www.elcomercioperu.com.pe/EdicionImpresa/Html/2006-10-30/ImEcDia10605526.html>>, [30 de octubre de 2006]

Rechaza afirmaciones de alcalde de Machu Picchu INC–Cusco afirma que reclamos forman parte de campaña electoral, en Tnews, <<http://www.tnews.com.pe/noticias/unot191006.htm>>, [19 de octubre de 2006]

Sancionarán hasta con 34 mil nuevos soles a prestadores de servicios turísticos que incumplan la ley, en diario Perú 21, <<http://www.peru21.com/P21Online/Html/2006-08-09/OnP2Actualidad0555931.html>>, [9 de agosto de 2006]

Si no se invierte en la cultura, el turismo no será sostenible, entrevista a Cecilia Bakula, Directora del INC, en diario El Comercio, <<http://www.elcomercioperu.com.pe/EdicionImpresa/Html/2006-09-5/ImEcPolitica0584154.html>>, [5 de setiembre de 2006]

Tragamonedas generan US\$683 mil al día pero el 96% va a los informales, en diario El Comercio, <<http://www.elcomercioperu.com.pe/EdicionImpresa/Html/2006-07-30/impLima0549613.html>>, [30 de julio de 2006]

Un total de 2.732 máquinas tragamonedas fueron incautadas en lo que va del año, en CPN Radio, <<http://www.cpnradio.com.pe/html/2006/09/11/3/352.htm>>, [11 de agosto de 2006]

Volver a pisar tierra firme, en diario La Primera, <<http://www.ednoperu.com/noticia.php?IDnoticia=30222>>, [setiembre de 2006]