

## LAS CULTURAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO METODOLOGÍA DE ANÁLISIS PARA ESTUDIOS GEOGRÁFICOS DE TURISMO

Larissa da Silva Ferreira Alves\*  
Universidad do Estado do Rio Grande do Norte  
Campus de Pau dos Ferros - Brasil  
Eustógio Wanderley Correia Dantas\*\*  
Universidad Federal do Ceará  
Fortaleza - Brasil

**Resumen:** El presente trabajo busca proponer las culturas de ordenamiento territorial (OT) como metodología de análisis para los estudios geográficos del turismo. Según Ferrão (2011) las culturas del OT se sumergen en el campo científico con la intención de identificar y analizar qué factores locales intervienen en el ordenamiento de los territorios, permitiendo que en los estudios referentes a las prácticas del OT realizadas en determinadas regiones o países las identidades locales constituyan un elemento que pueda modificar los planes para el futuro del territorio. Se propone una adaptación de la metodología de Knieling & Othengrafen (2009a y b) sobre las culturas del OT. Los autores afirman que en dichos estudios es necesario analizar el ambiente social, el ambiente de planificación y los elementos de planificación del ordenamiento territorial. Como resultados se enumeran los elementos del territorio que pueden ser analizados en el OT de la actividad turística.

**PALABRAS CLAVE:** culturas del ordenamiento territorial, turismo, propuesta metodológica.

**Abstract:** Planning Culture as a Methodological Proposal of Tourism Studies. This paper aims to propose the planning culture as a method of analysis for the study of tourism. Ferrão (2011) says the planning culture are entering the scientific field in order to identify and analyze which factors are involved in local spatial planning, allowing that in studies concerning OT practices performed in certain locations, regions or countries, local identities to gain relief, consisting element that can change, completely, the planning for the future of the territory. The authors propose an adaptation of the Knieling; Othengrafen (2009) methodology of planning culture, that said for this such studies, it is necessary to analyze the Societal Environmental, the Planning Environmental and Planning Artifacts. As a result, some elements that can be brought to the OT analysis of tourism are shown, according to the environments proposed by the authors.

**KEY WORDS:** planning culture, tourism, methodological proposal.

---

\* Doctora en Geografía por la Universidad Federal de Ceará (UFC), Fortaleza, Brasil. Maestría en Geografía, Especialista en Geoprocetamiento y Cartografía Digital y Graduada en Geografía por la Universidad Federal de Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, Brasil. Profesora Doctora de Geografía en la Universidad del Estado de Rio Grande do Norte (UERN), Campus de Pau dos Ferros, Brasil. E-mail: larissaferrera@uern.br

\*\* Doctor en Geografía y Planificación por la Université de Paris IV (Paris-Sorbonne), París, Francia. Profesor Doctor Titular de posgrado en la Universidad Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, Brasil. Editor de la revista Mercator, la revista de la Anpege y la Colección de Estudios Geográficos de la UFC. E-mail: edantas@ufc.br

## INTRODUCCIÓN

Hace unos años los estudios, propuestas metodológicas e investigaciones en general que abordaban la temática turística debían iniciarse haciendo una referencia a la importancia del sector en números, su significancia en la generación de divisas y a los emprendimientos, inversiones y demás negocios que eran reflejos directos o indirectos del desarrollo del turismo en determinado lugar. Hoy existe consenso sobre la importancia de esa actividad económica a nivel nacional, pero aparece atravesada por otros matices. El siglo XXI propone un turismo muy diferente del conocido en Brasil hace 20 ó 30 años atrás.

Es cierto que el país entró en una nueva fase del turismo, volcada al turismo de grandes eventos, de nuevas líneas de financiamiento y nuevas formas de contratos, haciendo que el sector haya crecido en importancia y haya ganado status ministerial para la planificación de sus acciones con la creación del Ministerio de Turismo en 2003.

Hoy el turismo representa para Brasil un condicionante estratégico en la definición de su política e imagen internacionales, propiciando incluso el surgimiento de la cultura del “hacer turismo” doméstico para aumentar el flujo interno de movilidad poblacional a través de la actividad y del desarrollo de nuevas propuestas. Entendiendo, así, la necesidad de hacer turismo de modo sustentable, aumentar la gama de segmentos del sector y valorizar el interior para que la actividad no priorice sólo el turismo de “sol y playa”, el modelo establecido culturalmente a través de políticas estructurantes.

Si bien aún no existe un nuevo marco en relación a la actividad a nivel nacional, éste se encuentra en etapa de construcción; abriendo nuevas perspectivas para el desarrollo de la actividad en Brasil. Para llegar a este marco contemporáneo del turismo nacional se ha hecho mucho a través de políticas públicas para que la actividad se consolide en territorio brasileño. Para ilustrar esta situación se cita la región Nordeste (NE) de Brasil como uno de los principales escenarios de desarrollo de la actividad en el país. El estudio del turismo y sus reflejos en el ordenamiento del territorio comenzaron a mirar hacia la región NE debido a que el turismo se convirtió en un importante vector de tendencias, cambios territoriales y políticas públicas volcadas a estructurar y desarrollar el espacio regional. El turismo del referido espacio regional modificó y ordenó el territorio a partir de prácticas locales que reflejaban en sus propuestas turísticas y su ordenamiento territorial, su forma de pensar y hacer turismo a partir de distintas concepciones ideológicas, de intereses y articulaciones políticas, de prácticas culturales locales y modos de vida. Esto permitió que cada estado nordestino agregara su propia propuesta turística con aquellos elementos que podían vender y representar mejor su espacio local.

El presente estudio busca contribuir a delinear elementos del lugar que a través del tiempo definirán directa e indirectamente formas de ordenamientos territoriales diferenciados para la actividad turística de una región y/o país, visto que los elementos particulares de cada territorio

definen el desarrollo de esas políticas. Así, los estudios sobre culturas de ordenamiento territorial del turismo buscan identificar, comprender y analizar el papel de los actores sociales, políticos y económicos locales en la configuración espacial de la actividad en el territorio. Entendiendo que el ordenamiento territorial dado por el poder público es un reflejo de la capacidad de planificación del territorio, su gestión técnica y los elementos locales del territorio que definen formas de ordenamiento territorial.

Por lo tanto es necesario enumerar los elementos teóricos y conceptuales del ordenamiento territorial para definir las formas metodológicas de análisis de las culturas del OT de esta importante actividad económica, que define espacios geográficos y ordenamientos territoriales diferenciados.

## **EI ORDENAMIENTO TERRITORIAL: CUESTIONES CONCEPTUALES**

El ordenamiento territorial se ha establecido como una importante rama académica y se hace necesaria la formación de profesionales de áreas volcadas a la planificación del territorio como geógrafos, arquitectos, ingenieros, agrimensores y planificadores. Son varios los autores nacionales e internacionales que hicieron y hacen importantes contribuciones sobre el ordenamiento territorial. Mientras que el documento que traza los lineamientos generales para entender el ordenamiento territorial es la Carta Europea de Ordenamiento del Territorio (CEOT) de 1983 (CEMAT, 2011), que caracteriza al OT a partir de tres grandes facetas que deben ser comprendidas de modo articulado: a) una rama académico-científica; b) una política pública y c) una herramienta de planificación.

Deteniéndose en las características de cada faceta el ordenamiento territorial como rama académica y del conocimiento es identificado por Becker (2005) por su naturaleza prospectiva e interdisciplinaria, buscando la transformación del espacio de modo de calificarlo. Aunque académicamente el debate del OT sea contemporáneo vale destacar que la esencia teórico-conceptual del OT no es algo nuevo, pues el acto de “pensar” el territorio con racionalidad y estrategia a partir de acciones del Estado surge de la necesidad de reorganización fronteriza e interna de los Estados nacionales, principalmente en los momentos de posguerra. En base a los estudios de Mastop (1998), Albrechts (2006) afirma que en Europa Occidental las primeras acciones de ordenamiento del territorio datan de 1920 a 1930, pues los gobiernos europeos asociaron la necesidad de ordenamiento territorial con la idea de Estado-Nación. Esto también se extendía a otros espacios como Australia, objeto de análisis de Albrechts (2006). Este país reflejaba la influencia del proceso de “europeización” en la planificación del espacio (Albrechts, 2006: 1151; Ferrão, 2011).

La línea divisoria entre el OT en su perspectiva académico-conceptual y el OT como política pública o herramienta de planificación, está en la forma de cómo el Estado efectiviza el “pensar” el territorio. Según Moraes (2000; 2005) el Estado es el principal agente en la producción del espacio y actúa a partir de acciones públicas. Por ejemplo, al dotar al territorio de infraestructuras o salvaguardar fronteras pone en práctica acciones públicas que ordenan el territorio, formuladas a

partir de la otra faceta del ordenamiento que es su carácter de “herramienta” de planificación. Para la comprensión conceptual del ordenamiento territorial resulta necesario comprender el contexto de análisis.

A partir de esta introducción se pretende iniciar la definición conceptual del OT a partir del pensamiento de Rosa Estaba (1999). La autora realizó importantes contribuciones al ordenamiento territorial mediante un estudio en el que constata que las políticas públicas de carácter estadista y populista, implementadas por el Estado venezolano y aliadas al proceso histórico de formación territorial del país, explican la crisis del modelo de desarrollo territorial adoptado. Partiendo de la realidad de un país de gobierno centralizado su estudio fue desarrollado a partir de la construcción de un marco teórico sobre la descentralización espacial como elemento fundamental para el ordenamiento territorial. Según la autora el concepto de descentralización se une a la idea de ordenamiento del territorio y busca:

*[...] comprometer al país con un proyecto de transformación global, gradual, progresiva y dirigida al fortalecimiento de los poderes locales y la participación ciudadana. Es una estrategia hacia la modernidad que reconoce las desigualdades territoriales y está dirigida al auto-impulso del desarrollo (Estaba, 1999: 02).*

Más allá del contexto del Estado centralizador el modelo de desarrollo adoptado por su país y por gran parte de los países de América Latina fue el de la “substitución de importaciones”, lo que proporcionó un espacio con profundos problemas de concentración de infraestructuras, servicios y población en las grandes ciudades y regiones metropolitanas, relativizando fuertes desigualdades entre campo-ciudad y fuertes desigualdades interregionales, tornándose en un gran desafío para el reordenamiento (Estaba, 1999). Partiendo de esta forma latinoamericana de pensar el espacio, a partir de mecanismos de descentralización territorial, el OT resulta una importante herramienta para el desarrollo territorial. El mismo es definido por la autora como:

*[...] la sistematización del desarrollo en el espacio geográfico [...] estrategia hacia la modernidad y atada a la de la descentralización [...] refiere a aquellas acciones del Estado concertadas y dirigidas a buscar una organización del uso de la tierra, con base en la redistribución de oportunidades de expansión y la detección de necesidades, potencialidades, limitaciones y ventajas comparativas y competitivas. Su consecución supone propiciar un sistema de ciudades "armónico" y eficientemente integrado a la globalización, comprometedor meta porque significa salvar las desventajas de las fuerzas de integración de la globalización y aprovechar las fuerzas de la fragmentación o diferenciación espacial a los fines de fortalecer centros con capacidad para competir con los dominantes; [...] También implica la superación de contradicciones como explotación económica y preservación de la naturaleza, eficacia económica y calidad de la ordenación (Estaba, 1999: 6).*

El estudio de Estaba (1999) refleja la necesidad de medidas descentralizadoras y la puesta en marcha del poder de las escalas regionales/locales para las prácticas más resilientes del ordenamiento territorial. Dicha resiliencia se comprende como la capacidad de flexibilidad, adaptación y superación de las políticas públicas frente a las adversidades oriundas de los territorios. Se resalta la importancia de la escala nacional como principal modelador del territorio dando a la gestión la posibilidad de un análisis territorial macro. Bajo esta perspectiva, Moraes (1990) revisa el concepto de territorio vinculado al Estado y privilegia los estudios territoriales de la vertiente ratzeliana. Para el autor el Estado moderno es un estado territorial en la medida en que tiene una base física definida compuesta por los elementos primordiales de un Estado soberano: la sociedad, su patrimonio natural (o territorio) y el gobierno. Así, el Estado adopta el carácter de principal agente estratégico y pierde la característica de ser sólo un ente regulador.

Por tomar determinado carácter estratégico el Estado busca acciones de planificación que tengan una perspectiva de totalidad, encontrando en el ordenamiento territorial una importante herramienta de planificación estatal. Así, Moraes (2005) asegura que:

*[...] el ordenamiento territorial busca captar los grandes modelos de ocupación, las formas predominantes de valoración del espacio, los ejes de penetración de la población, las innovaciones técnicas y económicas y la dirección prioritaria de los flujos (demográficos y de productos). Busca establecer un diagnóstico geográfico del territorio, indicando tendencias y midiendo las demandas y potencialidades, para conformar el marco en el cual deben operar de forma articulada las políticas públicas sectoriales con vistas a realizar los objetivos estratégicos del gobierno (Moraes, 2005: 45).*

De acuerdo con el autor sería un objetivo del ordenamiento territorial organizar, a partir del diagnóstico previo de las tendencias, modelos y formas de ocupación del espacio, las áreas ambientalmente fragilizadas, los sectores productivos, la localización de la sociedad y la comprensión de sus potencialidades y fragilidades, creando mecanismos de colaboración regionales. Becker (2005), en la misma perspectiva geopolítica de Moraes (2005), dice que la gran contribución del ordenamiento del territorio dada por el Estado es su capacidad de mediar conflictos e intereses. Y agrega que la Unión debe regular la competencia entre los estados, establecer las normas de juego, disciplinar el uso del suelo, controlar las asociaciones y establecer límites y estímulos para la prevención de los problemas territoriales.

Otra importante referencia ya citada sobre el OT es la Carta Europea del Ordenamiento del Territorio (CEOT) de 1983 (CEMAT, 2011), que hace hincapié en el hombre como centro de la cuestión del ordenamiento. Al enumerar las características elementales para el ordenamiento establece que *el hombre y su bienestar, así como su interacción con el ambiente, están en el centro de las preocupaciones del ordenamiento del territorio, cuyo objetivo es proporcionar a cada individuo un marco y una calidad de vida que le aseguren el desarrollo de su personalidad en un ambiente planificado a escala humana (CEMAT, 2011: 09).*

Esto significa que el hombre a partir de su perspectiva humana y social debe ser el punto de partida, así como el punto de llegada de las acciones del ordenamiento territorial. El hombre debe alcanzar el mismo para aportar calidad a su vida. Dasi (2006), enfatiza la perspectiva de reafirmación de la categoría de territorio en el ordenamiento territorial y resalta que debido a la necesidad de producir el territorio de forma consciente, la condición fundamental para la planificación y el desarrollo territorial es la existencia de políticas públicas con un enfoque holístico e integrado, capaces de regular los impactos en el territorio. El ordenamiento territorial pasa a tener un carácter estratégico que permite ver y corregir los problemas territoriales existentes. Dichas acciones buscan la cohesión territorial que se explica por su “*resistencia a la desestructuración territorial (fractura territorial y social) [...] Su objetivo, sin embargo, no sólo es reducir los desequilibrios [...], sino también armonizar el conjunto de políticas aplicadas sobre un territorio.*” (Dasi, 2006: 57).

El ordenamiento territorial, con su aplicabilidad de política pública, tiene como meta alcanzar el desarrollo equilibrado de las regiones a partir de una organización física del espacio de acuerdo con lineamientos preestablecidos. Citando a Moraes (2005: 46) vale destacar que el “*ordenamiento territorial es un instrumento de articulación transectorial e interinstitucional que busca la planificación integrada y espacial de la acción del poder público*”. Esto significa que una política de ordenamiento territorial es un conjunto de acciones sectoriales articuladas a partir de lineamientos comunes que buscan el desarrollo espacial. En medio de estas políticas sectoriales, como las de educación, población e infraestructura, se encuentran las políticas de turismo. Estas últimas reúnen lineamientos para gestionar la competitividad y el uso del suelo, especificando las singularidades territoriales y adecuándose a las características del lugar donde se configuran espacialmente.

Se puede afirmar que la compleja definición de ordenamiento territorial se debe a que toma diferentes características y elementos integradores para su ejecución. Como indican Alves & Dantas (2012) el concepto actual de ordenamiento territorial no siempre tuvo consenso hasta que introdujo las culturas de territorio como un elemento importante para el desarrollo de acciones públicas de OT.

## **LAS CULTURAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO NUEVO CAMPO DE ANÁLISIS DEL OT**

Ferrão (2011) al reflexionar sobre la emergencia del estudio de culturas de territorios en el contexto del ordenamiento territorial cita la obra de Jack Chapman (2002) “*System failure. Why governments must learn to think differently*”. Destaca la crítica que este autor hace a la importación y exportación de modelos de ordenamiento extraños a las singularidades pertinentes de cada territorio. Ferrão (2011) dice que con la llegada del paradigma Posestructuralista o Posmoderno se busca entender qué es y cómo fue introducida la cultura local de territorio como un importante elemento para formular planes y acciones de estado para disminuir los problemas citados por Chapman (2002) y promover la mirada hacia dentro de sus territorios.

El período Pos-Nuevo Orden Mundial (iniciado a fines de la década de 1980 y principios de la década de 1990) favoreció la difusión de ideas, modelos, modos de vida y de gestión por todo el mundo a través de la globalización y la “europeización” (Ferrão, 2011). Del mismo modo el ordenamiento territorial fue profundamente influenciado por dichos procesos, afectando directamente a los sistemas de planificación de varios países. Según Steinhauer (2011) esto provocó varios malentendidos y problemas debido a las diferencias teórico-conceptuales de las diferentes lenguas y las diferencias de las tradiciones locales. Así, en la perspectiva de superar dichas dificultades presentes en las importaciones y exportaciones de planes y modelos de gestión y planificación se hizo foco en las culturas locales de planificación (culturas de ordenamiento territorial) como camino imperativo para entender el territorio que se busca abordar.

Friedman (2005a) dice que los poderes de unificación y homogeneización de la cultura a nivel global hicieron que países y regiones reaccionen ante dichos desafíos globales a partir de la valoración de su diversidad cultural. Desde el punto de vista del ordenamiento territorial también sería obvia la valoración de la diversidad espacial. La transición del Estructuralismo hacia el Posestructuralismo o Posmodernismo se conoció como el momento del “giro cultural” y del “giro espacial”.

El análisis de las culturas de territorio se adentra en la esfera científica del OT e intenta identificar la importancia de los elementos endógenos en la creación de planes locales de ordenamiento territorial. En esta perspectiva, los estudios referentes a las prácticas de OT realizadas en determinados lugares, regiones o países, ubican a las identidades locales como elementos que puede modificar por completo lo que se planea para el futuro de determinado territorio.

### **La cultura del territorio como factor interviniente en el ordenamiento territorial**

La construcción histórico-analítica del concepto de ordenamiento territorial y la percepción de sus adecuaciones a los cambios paradigmáticos vivenciados en el decurso histórico (Ferrão, 2011; Alves & Dantas, 2012) es muy relevante visto que las culturas de territorio fueron incluidas como un importante elemento en el estudio del OT. Éstos definen el camino de las acciones públicas referentes al territorio. El elemento cultural provoca la deconstrucción de estructuras o el cambio de las realidades de los contextos sociales planeados para determinado espacio, y es preponderante en el análisis de las culturas de ordenamiento territorial del turismo.

Para realizar investigaciones conceptuales sobre culturas de ordenamiento territorial es importante saber que en la literatura internacional el término es conocido como *planning culture*, lo que facilita el emprendimiento de estudios sobre la temática. Así, en base a Knieling & Othengrafen (2009b), Steinhauer (2011) afirma el concepto de culturas de ordenamiento territorial y el concepto de OT que abarca las culturas locales del territorio como un elemento importante en la definición de las acciones de ordenamiento.

*The so-called concept of planning cultures takes into account that spatial planning and spatial development at different administrative levels (national, regional, local) are interlinked and influenced by particular characteristics, such as political structures, legislation and traditional values. These rather cultural issues and their influence within planning have so far not adequately been taken into account within research. Planning cultures admit that planning systems are characterized not only by their organizational and institutional structures, but also and in particular, by so-called cultural aspects. Hence, institutions, history, social values and traditions play a crucial role in everyday's practice of spatial planning (Steinhauer, 2011: 484).*

Como nuevo campo de estudios la cultura de ordenamiento territorial se refiere a aquellos elementos y prácticas tradicionales de los planes y los “extra-planes” que no forman parte aparentemente de las acciones públicas locales, pero modifican por completo la planificación territorial. Dichos elementos serían las características particulares de los territorios visualizadas en las peculiaridades de estructuras políticas, legislación local, actores sociales y valores tradicionales, que influyen en la planificación territorial alterando sus resultados.

Los elementos de las culturas locales no eran visualizados en los planes de ordenamiento territorial en la perspectiva de la planificación del uso del suelo (*land use planning*), o sea en las antiguas prácticas y concepciones de OT (Knieling & Othengrafen, 2009; Ferrão, 2011; Alves & Dantas, 2012;). La cultura de ordenamiento territorial es reciente en los estudios sobre OT y aún son pocos los estudios sobre la temática.

Friedmann (2005b) dice que el ordenamiento territorial es una práctica realizada por el Estado con la intervención de actores de la sociedad que contribuyen con el proceso de planificación territorial. La planificación del territorio se convirtió en un campo de acción de la sociedad, incluyendo sus contextos sociales y características culturales. El autor afirma que las comunidades locales fundamentan y contextualizan su experiencia en “*saberes intuitivos que se manifiestan a través del lenguaje, las canciones, las historias y diversas formas visuales*”, que son importantes fuentes para los estudios de ordenamiento territorial y se diferencian de las fuentes tradicionales de los estudios de planificación (Friedmann, 2005b: 29).

La inserción de elementos culturales proporcionó una nueva práctica de ordenamiento territorial, permitiendo diferencias significativas entre países y regiones. Con la inclusión del elemento cultural (en su perspectiva amplia que abarca elementos sociales, políticos y económicos específicos), los estudios de ordenamiento del territorio se vuelven más complejos porque demandan la comprensión de nuevos elementos de carácter material como inmaterial.

Knieling & Othengrafen (2009b) para estudiar el ordenamiento territorial de distintos países han recurrido a los respectivos contextos culturales como las particularidades de la historia, actitudes, creencias, valores, estructuras cognitivas, interpretaciones de tareas, responsabilidades de

planificación, tradiciones políticas y jurídicas, reglas y normas y diferencias en los niveles de integración del mercado y en las estructuras institucionales de gobernanza (Knieling & Othengrafen, 2009b: 2). La obtención de esta información permite entender mejor el “por qué” de sus diferenciaciones.

*[...] planning culture might be understood as the way in which a society possesses institutionalized or shared planning practices. It refers to the interpretation of planning tasks, the way of recognizing and addressing problems, the handling and use of certain rules, procedures and instruments, or ways and methods of public participation. It emerges as the result of the accumulated attitudes, values, rules, standards and beliefs shared by the group of people involved. This includes informal aspects (traditions, habits and customs) as well as formal aspects (constitutional and legal framework) (Knieling & Othengrafen, 2009b: 43).*

Según los autores la carga formal o material se refiere a la estructura legal y constitucional y la carga informal o inmaterial se refiere a las tradiciones, hábitos y costumbres. Se percibe que la carga de aspectos formales e informales (materiales e inmateriales) en el ordenamiento territorial sintoniza en una perspectiva lógica de formación del territorio mediante su planificación.

Faludi (2011) afirma que la cultura de territorio es un ethos colectivo y dominante que actúa visible o invisiblemente en las acciones de los planificadores territoriales, alterando los resultados sociales. Dice que la cultura de ordenamiento territorial se compara con la cultura política y está comprendida en las actitudes, creencias, emociones, valores de sociedad, desarrollo histórico y geográfico, diferenciaciones étnicas, situación socioeconómica y la forma en que estos elementos se agregan a los temas políticos. Así, la cultura de OT sería producto de una serie de factores correlacionados pertinentes a un territorio (Faludi, 2011: 02).

Faludi (2011) establece que la cultura de ordenamiento territorial es un reflejo del comportamiento de planificación, resultado a su vez de las características del ambiente de decisión formado por la estructura legal-formal, la estructura informal y las características políticas. Se entiende que un elemento importante para comprender la característica política citada por Faludi (2011), es la identificación y la acción de los personajes, grupos o familias políticas que dictan las reglas del ordenamiento territorial de determinados espacios. Así, la cultura del ordenamiento es identificada a partir de la cultura y el comportamiento de determinados “sujetos clave” del ambiente político-institucional. La cultura del ordenamiento territorial está formada por valores dictados por las familias que ejercitan su poder a través de la política.

Se observa que la unión de elementos objetivos y subjetivos conforma el estudio de las culturas de OT y son varios los elementos que desafían el análisis. La medición de la madurez del sistema de gobierno y de lo que tradicionalmente fue planeado y ejecutado por determinada escala de gobierno es tangible pero su análisis es difícil. Como aún no se ha consolidado la planificación y la gestión de

la actividad turística en Brasil se puede decir que se percibe una escasa madurez de la planificación local y de las acciones públicas de gestión. Ferreira (2009) incluso demuestra el bache existente entre lo planeado y lo ejecutado en lo que concierne a las políticas de ordenamiento territorial del turismo en la región metropolitana de Natal-RN. De esa forma, el análisis de la cultura de ordenamiento territorial se da a partir del empirismo figurado en el espacio de estudio, según la perspectiva del investigador y a partir de consideraciones teóricas preliminares.

Gullestrup (2009) asegura que la cultura, considerando el elemento “tradición”, es el factor responsable de la construcción identitaria de los territorios y un componente fundamental para su real análisis y comprensión. De esa forma, el autor afirma que para analizar la cultura como “tradición” es importante distinguir su dimensión horizontal de la vertical. La primera se refiere a las características culturales visibles y la segunda se refiere a las características fundamentales de legitimación de esa cultura.

Así, la cultura de territorio entendida de modo amplio y de acuerdo con los autores citados, puede ser analizada a partir de algunos caminos metodológicos influidos por estudiosos del área como Knieling & Othengrafen (2009a y b), Stead & Nadin (2009), entre otros.

## PROPUESTAS METODOLÓGICAS PARA EL ANÁLISIS DE LAS CULTURAS DE OT

Partiendo de Gullestrup (2009) y Knieling & Othengrafen (2009b) se presenta el modelo teórico-metodológico para realizar un análisis comparativo sobre las culturas de ordenamiento territorial. De acuerdo con los autores los ítems que es necesario identificar para los estudios comparativos de culturas de OT son:

i) caracterización del *ambiente social*: se refiere a los valores sociales, económicos y políticos del territorio que corresponden a la “tradición” del lugar, referenciados por Gullestrup (2009) y Stead & Nadin (2009);

ii) caracterización del *ambiente de planificación*: se refiere a la estructura y madurez organizacional e institucional del sistema;

iii) identificación de los *elementos de planificación*: se refiere a los instrumentos físicos de planificación como planes y productos, y cómo estos últimos fueron influenciados por los demás ambientes, el social y el de planificación (Knieling & Othengrafen, 2009b).

La identificación de dichos elementos es capaz de mostrar las influencias culturales en los procedimientos y prácticas de OT.

Fürst (2009) señala que las formas de caracterización de las diferentes culturas del ordenamiento territorial también hacen referencia a la aplicación de tiempos diferenciados y que es importante no perder de vista que las acciones de OT son construidas a partir de las experiencias sociales de ese espacio determinado. Siguiendo a Ferrão (2011) se puede decir que hay que considerar los aspectos exógenos en la construcción de determinado territorio. La cultura no es una variable independiente sino que está influenciada y adaptada a los cambios que se dan dentro y fuera de los Estados-Nación a través de otras lógicas provenientes de los efectos de la globalización.

La cultura de ordenamiento territorial se diferencia no sólo de un país a otro sino de una región a otra y de una localidad a otra, avalando la necesidad de estudios comparativos sobre la influencia de la cultura en las prácticas de planificación (Faludi, 2005; Fürst, 2009). Los autores comparten la idea de que dichos estudios ayudarían a comprender la gran diversidad cultural existente en la historia de la humanidad, el aspecto social de la realidad y la práctica de su gestión.

Stead & Nadin (2009: 284) dicen que las culturas de ordenamiento territorial se conforman por un conjunto interdependiente de valores sociales, económicos y políticos, y por normas, reglas y leyes que evolucionan cotidianamente a través de influencias internas y externas. Este conjunto interdependiente se denomina “tradiciones”, designando el enraizamiento de las condiciones históricas de determinado lugar.

Junto con la “tradicición” de los lugares, Stead & Nadin (2009) agregan 6 elementos importantes más al modelo de análisis de la cultura de ordenamiento territorial:

- (i) el alcance del sistema en lo que se refiere a los temas políticos;*
- (ii) la extensión de la planificación nacional y regional;*
- (iii) las competencias relativas al gobierno nacional y local;*
- (iv) los papeles referentes a los sectores público y privado;*
- (v) la madurez del sistema o qué tan bien es éste establecido en el gobierno y la vida pública; y*
- (vi) la distancia aparente entre las metas de desarrollo espacial y los resultados”;* (Stead & Nadin, 2009: 290)

Para encaminar una propuesta de análisis de culturas de ordenamiento territorial del turismo se tomó como modelo la propuesta teórico-metodológica de Knieling & Othengrafen (2009a y b), que busca caracterizar el ambiente social, el ambiente de planificación y los elementos de planificación para guiar el análisis. Para la identificación de los elementos que componen estas tres esferas es importante entender cómo se territorializó el sector en el espacio geográfico a través del tiempo.

## PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL ANÁLISIS DE LAS CULTURAS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL TURISMO

La propuesta metodológica de Knieling & Othengrafen (2009a y b), que afirma la necesidad de caracterizar el ambiente social, el ambiente de planificación y los elementos de planificación para el análisis de las culturas de OT, fue testeada en un estudio realizado por Alves (2013). El autor tomó como base el estudio de las culturas de OT del turismo de las Regiones Metropolitanas de Fortaleza, Natal, Recife y Salvador, en el Nordeste de Brasil. Realizó un análisis a partir de la perspectiva regional del Nordeste buscando comprender los matices del ordenamiento territorial del turismo producidos por agentes y demás actores de las culturas locales de territorios, que internalizaron las características regionalistas del NE brasileño ejercidas de modos diferenciados en cada estado y en su respectiva RM.

Al definir el modelo teórico-metodológico de los referidos autores fue necesario determinar cómo podrían ser caracterizados esos ambientes, o sea discriminar los elementos históricos, los indicadores y los demás datos cualitativos y cuantitativos necesarios para medir esos tres ambientes, ya que los estudios de las culturas de OT resultan un desafío por la ausencia de estructuras para determinar y comparar los elementos culturales locales que deberían considerarse en el análisis (Steinhauer, 2011; Knieling & Othengrafen, 2009b).

Así, para la caracterización del *ambiente social* de las culturas de ordenamiento territorial (OT) del turismo es necesario determinar los siguientes elementos:

i) Definición del concepto de ordenamiento territorial que más se alinee con la comprensión de OT por parte de las gestiones públicas. Se opta por la definición de Estaba (1999), debido a que la autora conceptúa de modo eficaz el sentido real de una política de ordenamiento territorial y define las guías o lineamientos filosóficos que debe seguir el OT;

ii) Relevamiento histórico de la formación regional del territorio en estudio. En el caso del estudio de Alves (2013) la formación regional del Nordeste fue tomada para el análisis por ser importante entender la región como cuna de prácticas regionalistas que crean elementos culturales específicos. Así, es necesario identificar las principales personalidades o grupos políticos que fueron importantes en la definición de políticas y acciones públicas para el desarrollo y ordenamiento del turismo en los territorios. Los estudios sobre cultura política y el entendimiento del contexto político-económico local también son fundamentales para comprender el contexto y los intereses para el desarrollo del sector;

iii) Identificación de los Planes Nacionales para el desarrollo del turismo de determinado territorio. El estudio de Alves (2013) se centró en el II Plan Nacional de Desarrollo 1975-1979 (II PND), que por primera vez mostró al turismo como una “industria” a ser fomentada en Brasil mediante un plan nacional;

iv) Identificación a través de líneas temporales de los proyectos y planes locales de turismo en las gestiones estatales y municipales del territorio en estudio, así como las principales acciones que proporcionaron la estructuración del sector en los territorios. Dicha metodología posibilita dimensionar el entendimiento del turismo en cada gestión de gobierno, así como la propia identificación de los principales actores políticos que promovieron la actividad en sus territorios y por qué vías políticas se dio esa promoción.

Para la caracterización del *ambiente de planificación* de las culturas de ordenamiento territorial del turismo, que busca una lectura más sistemática, cuantitativa y pragmática de la planificación y gestión de la actividad turística, los datos recolectados deben ser enumerados a partir de dos elementos definidores. El primero se refiere a la propia existencia de datos turísticos de modo sistematizado y estandarizado del territorio en estudio, lo que en Brasil aún es bastante difícil. El segundo elemento definidor es la selección de indicadores pertinentes a la perspectiva de los estudios de las culturas de OT, que indican el intento de comprender la capacidad institucional de planificación vinculada al turismo dentro de las fuentes de investigación.

El gran factor limitante para la difusión y la facilitación de los estudios sobre la actividad turística en Brasil es la ausencia de datos sistematizados sobre turismo. Datos que extrapolen la visión unilateral del turismo entendido a partir del número de vuelos nacionales e internacionales o el número de visitantes por estados y su flujo según los meses del año. Aunque estos datos sean de gran importancia para entender el turismo, principalmente en lo que concierne a su capacidad de carga en los territorios estatales, no profundizan en una lectura del sector en relación a la consolidación de los mecanismos de su institucionalización para mejorar la apropiación conceptual y práctica de lo que es el turismo y su necesidad de planificación en el territorio, unida a los elementos fundamentales de la organización espacial como son los ambientales, económicos y sociales.

Esta realidad define y limita los estudios sobre el sector haciendo que los trabajos académicos de turismo se adapten a la realidad de los indicadores y no al contrario, que sería lo ideal. Así, con la intención de comprender el *ambiente de planificación* de la actividad turística se pueden utilizar las siguientes fuentes de datos.

#### **Primera fuente de datos: Sitios de las prefecturas municipales y estatales**

El acceso a los sitios de Internet permite recolectar información respecto de la existencia de una secretaría municipal o estatal de turismo y si son autónomas o compartidas con las demás áreas de acciones públicas. Estos datos muestran el nivel de inserción del turismo institucionalizado en las prefecturas o gobiernos estatales y su relativa autonomía para la gestión, planificación y ordenamiento del sector.

## **Segunda fuente de datos: Perfil de los Municipios Brasileños del IBGE (2012)**

El objetivo del acceso al Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE) surge de la necesidad de recolectar datos sistematizados sobre la gestión pública volcados al sector turístico, específicamente municipales. La publicación denominada *Perfil dos Municípios Brasileiros*, con última edición en el año 2012, reúne información básica de todos los municipios del país y sus prefecturas. Se destacan los principales aspectos de la gestión y la estructura de los municipios a partir de la estructura de la administración, cultura, deporte, vivienda, transporte, salud, seguridad, política de género, medio ambiente y derechos humanos.

Esta investigación permite comprender la estructura institucional y de administración de los municipios a través de indicadores relativos a los ejes citados más arriba. Aunque no haya demasiados datos para la gestión del turismo en los municipios brasileños, hay algunos indicadores importantes para el análisis de la actividad inmersos en los ejes mayores como: existencia de áreas de interés turístico en el municipio; si existen en el municipio áreas de influencia de los emprendimientos con un significativo impacto ambiental en el ámbito regional o nacional; legislaciones específicas para el medio ambiente, el patrimonio histórico, cultural, paisajístico, arquitectónico y arqueológico; el Plan Director y las políticas de beneficio a las empresas vinculadas al sector turístico.

Por ser marcos regulatorios importantes para la planificación racional de la actividad en un territorio municipal, dichos indicadores demuestran de modo indirecto la capacidad de involucramiento y ordenamiento territorial de la actividad turística en los municipios.

## **Tercera fuente de datos: el CADASTUR**

El CADASTUR es un sistema de catastro de personas físicas y jurídicas que actúan en la cadena productiva del turismo. El sistema fue creado por el Ministerio de Turismo (MTur) en el año 2010 en asociación con otros organismos locales de turismo para promover el ordenamiento, formalización y legalización de los prestadores de servicios turísticos en Brasil, a través de un catastro sistematizado de las empresas relacionadas con el sector (Brasil - MTur, 2012). El mismo fue consultado con el objetivo de analizar la distribución espacial de los servicios volcados al sector turístico.

Para un análisis espacial de la distribución territorial de equipamientos turísticos, factor relevante para el ordenamiento territorial del sector, es importante estudiar la espacialización de los referidos indicadores: 1) Agencias de turismo; 2) Casas de espectáculos; 3) Rentadoras de vehículos; 4) Hospedajes y 5) Restaurantes, bares y cafés.

Para el CADASTUR cada información es dada a partir de valores brutos, o sea el número absoluto de la cantidad de establecimientos que cada municipio posee en su territorio. Esta

información y los datos recolectados en el Perfil de los Municipios Brasileños (IBGE, 2012) pueden ser almacenados en un banco de datos en un software de geo-referenciación, como el software libre *Terra View* (INPE, 2014) que procesa información geográfica. Así, se pueden generar mapas temáticos sobre la distribución espacial de los referidos indicadores y de los municipios que poseen estructuras mínimas de gestión territorial del turismo.

Los mapas temáticos son importantes apoyos para la perspectiva espacial de la concentración o distribución de la capacidad de gestión del turismo por parte de los municipios y la distribución de equipamientos turísticos, demostrando o no una visión de descentralización y redistribución de las oportunidades de expansión (Estaba, 1999) respecto del ordenamiento territorial.

El CADASTUR es un sistema nuevo y de fundamental importancia para los estudios de turismo debido a que estandariza y sistematiza indicadores en todos los municipios brasileños. Esto es bastante relevante ya que antes de 2010 (año en que se crea) no había datos sobre turismo para realizar análisis que extrapolaran el contexto local. Esto se debía a la ausencia de datos estandarizados en varias secretarías de turismo tanto municipales como estatales. O sea que muchos indicadores surgidos en determinadas secretarías no aparecían en otras, lo que dificultaba los estudios principalmente de carácter comparativo.

Para caracterizar los elementos de planificación de las culturas de ordenamiento territorial del turismo, como tercer y último ambiente de la adaptación de la propuesta metodológica de Knieling & Othengrafen (2009), es necesario relevar e identificar las acciones llevadas a cabo en los territorios mediante programas o proyectos turísticos. Esta etapa es importante para analizar el alcance de dichas acciones en el territorio y comprender cómo ese territorio se organiza para la actividad, estructurando la acción del capital en dicho lugar.

Alves (2013) se basó en los PRODETUR I y II a partir de los planes locales de turismo que, en el caso del PRODETUR, fueron los Planes de Desarrollo Integrado del Turismo Sustentable (PDITS) por estado. Además, es importante el análisis de los siguientes elementos:

i) Identificación y delimitación de los ejes de inversiones teniendo como componentes: Aeropuertos, Transportes, Saneamiento y Recuperación Ambiental, Patrimonio Histórico y Desarrollo Institucional;

ii) Identificación de la distribución de los recursos por componente para cada estado e identificación de las acciones realizadas en los cinco componentes por territorio municipal o estadual;

iii) Evidenciar cuáles son las particularidades de cada acción de los programas estructurantes, o sea cuáles son las singularidades de la distribución espacial de equipamientos e infraestructuras turísticas y cuál es el perfil del segmento turístico al cual se destina.

Dichos relevamientos muestran los reflejos de las culturas diferenciadas de los territorios como elementos que ordenan esos territorios de modos diferenciados.

## CONSIDERACIONES FINALES

Los estudios del ordenamiento territorial del turismo, en el ámbito de la geografía, resultan particulares porque muestran cómo es planificado y organizado el territorio para una actividad económica que efectivamente construye nuevas demandas territoriales.

Los estudios de las culturas del ordenamiento territorial del turismo buscan evidenciar qué particularidades del lugar son factores intervinientes en el ordenamiento de la actividad, considerando la necesidad de realinear el pensamiento para implementar experiencias de éxito exógenas al territorio. Así, las culturas del OT demuestran que son varios los actores locales que definen en base a su comprensión de planificación, Estado y acción pública, las formas en que determinadas infraestructuras se asignan en el territorio, definiendo consecuentemente las oportunidades y capacidades de competitividad de los territorios.

Los estudios de las culturas del OT demuestran cómo las gestiones y acciones públicas ratifican intereses construidos históricamente por elites que se perpetúan en el poder, perpetuando a su vez una lógica territorial de desarrollo y pautando inversiones en territorios que responden a los intereses políticos y económicos vigentes hasta entonces.

Así, se espera que esta propuesta metodológica de análisis de la cultura del OT del turismo sea una forma de incentivar trabajos sobre la temática, así como dar un punto de partida a nuevas contribuciones metodológicas para esta área de estudio.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Albrechts, L.** (2006) "Shifts in strategic spatial planning? Some evidence from Europe and Australia". *Environment and Planning A*, vol. 38, London, pp. 1149 -1170

**Alves, L. S. F. & Dantas, E. W. C.** (2012) "Culturas de ordenamento territorial: conceituações e perspectivas histórico-analíticas". *Anais do XII Colóquio Internacional de Geocrítica: independências y construcción de estados nacionales: poder, territorialización y socialización, Siglos XIX-XX*. Bogotá, Colômbia. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/01-L-Silva.pdf> (Consultado em 19/11/2013)

**Alves, L. S. F.** (2013) "Culturas de ordenamento territorial do turismo das Regiões Metropolitanas de Fortaleza-CE, Natal-RN, Recife-PE e Salvador-BA". Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Fortaleza

- Becker, B.** (2005) "Síntese das contribuições da oficina da Política Nacional de Ordenamento Territorial". En: Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial. Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, Ministério da Integração Nacional - Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, Brasília, pp. 71-78
- Brasil – Ministério do Turismo** (2012) "CADASTUR". Disponível em <<http://www.cadastur.turismo.gov.br/cadastur/index.action>>. Acesso em: 28 jul. 2012
- CEMAT - Conferência Europeia dos Ministros Responsáveis pelo Ordenamento do Território** (2011) "Carta Europeia de Ordenação do Território – CEOT". Secretaria-Geral do Ministério do Planeamento e da Administração do Território: Lisboa, 1988. Disponível em: <<http://www.estig.ipbeja.pt/~sirb/carta%20europeia%20de%20ordenamento%20do%20territorio.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2011
- Dasí, J. F.** (2006) "La estrategia territorial europea en el nuevo paradigma de la territorialidad". Em: Tarroja, À. & Camagni, R. (Org.) Una nueva cultura del territorio: critérios sociales y ambientales em las politicas y el gobierno del territorio. Diputación de Barcelona, Barcelona, pp. 43-68
- Estaba, R. M.** (1999) "La descentralización y la ordenación del territorio de Venezuela: estrategias hacia la modernidade". Scripta Nova. Revista eletrônica de geografia y ciencias sociales [On line]. (54) Disponível em <<http://www.ub.es/geocrit/sn-54.htm>> (Consultado em 07/11/2008
- Faludi, A.** (2011) "The Netherlands: A culture with a soft spot for planning". Disponível <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:QK77jfQ6ugUJ:homepage.univie.ac.at/andreas.faludi/2\\_1%2520A%2520Country%2520with%2520a%2520Soft%2520Spot\\_Proofs.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:QK77jfQ6ugUJ:homepage.univie.ac.at/andreas.faludi/2_1%2520A%2520Country%2520with%2520a%2520Soft%2520Spot_Proofs.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)>. Acesso em: 14 nov. 2011
- Faludi, A.** (2005) "Territorial cohesion policy and the European model of society". Aesop Viena Congress: Territorial Cohesion Policy and the European Model of Society. Viena, pp. 01-08. Disponível em: <<http://aesop2005.scix.net/data/papers/att/228.fullTextPrint.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2011
- Ferrão, J.** (2011) "O ordenamento do território como política pública". Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa
- Ferreira, L. da S.** (2009) "Planejamento e ordenamento territorial do turismo na região metropolitana de Natal-RN". Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Dissertação de Mestrado. Natal Disponível em: <<http://cchla.ufrn.br/rmnatal/dissertacoes/dissertacao1.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2011
- Friedmann, J.** (2005a) "Planning cultures in transition". En: Sanyal, B. (ed.) Comparative Planning Culture. Routledge, London, pp. 29-44
- Friedmann, J.** (2005b) "Globalization and the emerging culture of planning". Progress in Planning 64(3): 183-234
- Fürst, D.** (2009) "Planning cultures en route to a better comprehension of 'planning processes'?" En: Knieling, J. & Othengrafen, F. (Org.) Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning. Farnham e Burlington, Ashgate, pp. 23-38

- Gullestrup, H.** (2009) "Theoretical reflections on common European (planning)-cultures". En: Knieling, J. & Othengrafen, F. (Org.) *Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*. Farnham e Burlington, Ashgate, pp. 03-22
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística** (2012) "Perfil dos municípios brasileiros – Gestão pública de 2009". Rio de Janeiro, Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>>. Acesso em: 03 ago. 2012
- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE** (2014) "Projeto Terra View". Disponível em <http://www.dpi.inpe.br/terraview/index.php> (Consultado em 01/02/2014)
- Knieling, J. & Othengrafen, F.** (2009a) "Spatial planning and culture. Symbiosis for a better understanding of cultural differences in planning systems, Traditions and practices". En: Knieling, J. & Othengrafen, F. (Org.) *Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*. Farnham e Burlington, Ashgate, pp. XXI-XXIII
- Knieling, J. & Othengrafen, F.** (2009b) "En route to a theoretical model for comparative research on planning cultures". Knieling, J. & Othengrafen, F. (Org.) *Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*. Farnham e Burlington, Ashgate, pp. 39-64
- Mastop, H.** (1998) "National planning: new institutions for integration". XII AESOP Congress, Aveiro; copy available from the author, Nijmegen School of Management, University of Nijmegen, Aveiro
- Moraes, A. C. R.** (1990) "Ratzel". Ática, São Paulo
- Moraes, A. C. R.** (2000) "Bases da formação territorial do Brasil." Hucitec, São Paulo
- Moraes, A. C. R.** (2005) "Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial". Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR), Brasília
- Stead, D. & Nadin, V.** (2009) "Planning cultures between models of society and planning systems". En: Knieling, J. & Othengrafen, F. (Org.) "Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning". Farnham e Burlington, Ashgate, pp. 283-300
- Steinhauer, C.** (2011) "International knowledge transfer: analysis of planning cultures." Reviewed Paper <[http://www.corp.at/archive/CORP2011\\_87.pdf](http://www.corp.at/archive/CORP2011_87.pdf)> (Consultado em 14/11/2011)

Recibido el 03 de febrero de 2014

Reenviado el 24 de marzo de 2014

Aceptado el 02 de abril de 2014

Arbitrado anónimamente

Traducido del portugués