

## PLANIFICACIÓN Y POLÍTICAS TURÍSTICAS

### Perfeccionamiento del modelo sistémico de Porto Belo (SC), Brasil

Francisco Antonio dos Anjos<sup>\*</sup>  
Aline Patrícia Henz<sup>\*\*</sup>  
Fabiana Calçada de Lamare Leite<sup>\*\*\*</sup>  
UNIVALI, Balneario Camboriú - Brasil

**Resumen:** Este artículo presenta una propuesta de planificación territorial del turismo desde una visión sistémica, donde la integración y la interacción entre las variables del sistema se presentan como un todo y deben ser tratadas de manera direccionada y complementaria. Para verificar la aplicabilidad del modelo especificado se realizó un estudio de caso en el municipio de Porto Belo en Santa Catarina. De esta manera, se tomó como base el modelo de Planificación Sistémica buscando la inclusión de las políticas públicas de turismo con la intención de complementar la planificación territorial de la localidad estudiada. Dicha inclusión resulta del perfeccionamiento del modelo considerando las limitaciones de aplicabilidad del modelo inicial.

**PALABRAS CLAVE:** turismo; planificación sistémica; planificación territorial, política.

**Abstract:** *Tourism Planning and Policies. Improvement of the Systemic Model of Porto Belo, SC, Brazil. This study presents a proposal for the planning for tourism from a systemic perspective, in which the territorial integration and interaction between the variables of the system are presented as a whole and should be targeted and complementary treated. In order to verify its applicability, city of Porto Belo, Brazil, was chosen. So, based on the Planning System tourism policies were included in order to complement the territorial planning of the said city. This inclusion was the consequence of the improvement of the model and its initial coverage of all the measures and proposals for territorial tourism planning.*

**KEY WORDS:** *tourism, systemic planning, territorial planning, policies.*

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo presenta los resultados de un proyecto de investigación desarrollado por el PLAGET (Grupo de Investigación, Planificación y Gestión de los Espacios Turísticos – UNIVALI. 2005-2007) con financiamiento del CNPQ (Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico) a través del UNIVERSAL. El mismo se centró en la planificación y gestión del sistema urbano-turístico de Porto Belo en el Estado de Santa Catarina. El Proyecto se denominó Planificación y Gestión del

<sup>\*</sup> Doctor en Ingeniería de Producción y Gestión Ambiental por la Universidad Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil y Post-doctor en Geografía Urbana por la Universidad Estatal Paulista (UNESP) Presidente Prudente, Brasil. Profesor investigador de la Universidad del Valle de Itajaí, Balneario Camboriú, Brasil. E-mail: fsanjos@terra.com.br.

<sup>\*\*</sup> Graduada en turismo por la Universidad Estadual del Oeste de Paraná (UNIOESTE), Foz do Iguazú, Brasil y se especializó en Gestión de las Organizaciones en la misma universidad. Magíster en Turismo y Hotelería por la Universidad del Valle de Itajaí (UNIVALI), Balneario Camboriú, Brasil. E-mail: alinepatriciah@yahoo.com.br.

<sup>\*\*\*</sup> Graduada en Geografía por la Universidad Federal Fluminense, Niterói. Obtuvo su MBA en Turismo en el Centro Universitario de la Ciudad - UNIVERCIDADE- de Rio de Janeiro, Brasil. Magíster en Turismo y Hotelería en la Universidad del Valle de Itajaí (UNIVALI), Balneario Camboriú, Brasil. E-mail: fabianadelamare@yahoo.com.br.

Turismo: aplicación de un modelo sistémico en los destinos en consolidación - estudio de caso de Porto Belo.

La planificación y gestión del turismo tienen nuevas posibilidades de análisis en lo que respecta a la comprensión del proceso de desarrollo turístico como lo demuestran Hall (2001) y Burns (2004). Por otra parte, Souza (2001, 2003) muestra la necesidad de reevaluar la planificación territorial a través de nuevos paradigmas; Grant (2004), Silva y Flores (2006) y Costa y Buhalis (2006) presentan nuevos modelos de gestión turística; Vera Rebollo e Yvars Baidal (2001) exponen las más actuales reflexiones sobre competitividad y sustentabilidad de los lugares turísticos; Porter (1999) y Ebers y Jarillo (1998) alertan sobre la necesidad de una red para las organizaciones turísticas.

La planificación turística debe estar integrada a otros procesos de planificación más amplios si el objetivo es promover una mejora económica, social y ambiental del lugar, la región o el país. Este proceso se basa en la investigación y la evaluación, buscando optimizar el potencial de contribución al bienestar del ser humano y del medioambiente minimizando los impactos ambientales y sociales (Hall, 2001; OMT, 2003). La planificación y gestión de territorios turísticos deben estar compuestas por procesos integrados y dinámicos, así como integrales.

Tanto la integración y el dinamismo de los fenómenos, al igual que la complejidad de los niveles de integración de los objetos, exige una visión sistémica.

*La concepción sistémica ve el mundo en términos de relaciones e integraciones. Los sistemas son totalidades integradas. En vez de concentrarse en los elementos o sustancias básicas, el abordaje sistémico se centra en principios básicos de organización. Capra (1982).*

El objetivo de esta investigación fue verificar la aplicabilidad de una propuesta sistémica de planificación y gestión de territorios turísticos, sobre la base de los principios de sustentabilidad ecológica, económica y social. La propuesta original fue desarrollada por Anjos (2004) y el principal objetivo del estudio fue perfeccionar la presente metodología.

La aplicación del estudio de caso se utilizó como estrategia metodológica ya que es recomendada cuando el propósito de la investigación es obtener información adicional sobre el fenómeno, como la identificación de patrones e interrelaciones entre las variables que permitan una mejor comprensión. Para definir los elementos que componen el sistema turístico de la localidad de Porto Belo se recurrió a la Secretaría de Turismo del municipio y a otros organismos estatales y Federales. Asimismo, se realizó un mapeo para identificar la distribución del capital a través de la observación directa y participativa y de entrevistas para caracterizar y entender las dinámicas del sistema en lo que respecta a los flujos económicos y sociales del área analizada.

Para el análisis de los datos se utilizó la estrategia de construcción de la explicación (Yin, 2001), cuyo objetivo es interpretar los datos del estudio de caso construyendo una descripción interpretativa del mismo. El proceso de codificación de los contenidos y de los significados de los datos secundarios y de las entrevistas fue realizado por intermedio del análisis de contenido entendido como un conjunto de técnicas de análisis de la comunicación que se centran en la descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto.

El estudio buscó verificar la aplicabilidad de una propuesta sistémica de planificación y gestión de territorios turísticos, así como aprovechar el conocimiento sobre Porto Belo y su dinámica con relación a la percepción de la comunidad y de otros actores del sistema turístico de la región mediante de la interacción entre los elementos humanos y naturales a lo largo del tiempo.

## **TURISMO, PLANIFICACIÓN Y TERRITORIO**

La creación de indicadores de sustentabilidad está basada en conceptos de preservación del patrimonio natural y cultural, viabilidad económica y equidad social, acoplados a un sistema de información territorial que incluya variables de diversa naturaleza que permitan evaluar la realidad territorial con mayor precisión. De esta forma se torna indispensable que los sistemas locales de indicadores de desarrollo turístico sustentable contemplen diversas escalas y posibiliten una mejor aproximación e identificación de los efectos globales y regionales del turismo desde la perspectiva territorial.

El METASIG es una propuesta metodológica y de aplicación de un sistema de planificación turística desarrollado por un grupo de investigadores del Instituto Universitario de Geografía de la Universidad de Alicante, España. El mismo propone aplicar indicadores de sustentabilidad en los procesos de desarrollo turístico a través de una herramienta del tipo SIG (Sistema de Información Geográfica) apropiada para la planificación de una actividad de carácter intersectorial, como lo es el turismo.

El modelo de indicadores territoriales presenta un conjunto de variables que requiere la identificación de los recursos turísticos actuales y potenciales, la estructura territorial, demográfica y económica, y la demanda turística. La principal característica de la planificación, en cualquier área de estudio, recae en que su acción dentro de un modelo deja de ser un condicionante, y pasa a ser determinante en los procesos tanto de desarrollo como de crecimiento de la localidad estudiada.

*La planificación es un proceso para formular metas y llegar a un acuerdo sobre cómo serán alcanzadas y de qué manera se debatirán y solucionarán los problemas* (Hall, 2001).

La planificación e implementación se incluyen dentro de un proceso continuo y permanente y su estrategia radica en la gerencia de todos los elementos del ámbito turístico buscando preservar

valores y recursos, mejorar la interacción visitante/residente y potenciar beneficios económicos, sociales y culturales.

El medio en donde se desarrolla el proceso de planificación influye en las acciones de intervención condicionándolas al éxito o fracaso. La relación entre planificación y conceptos sustentables de un destino determina el verdadero principio de lo que es la planificación estratégica, donde la evaluación y el monitoreo del desempeño son claves de un proceso permanente y continuo; ya que la comprensión de los valores locales y la toma de decisiones futuras afectarán los cambios y transformaciones consolidadas en la gestión de la planificación.

## PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN SISTÉMICA

La gestión como una acción operativa o como la ejecución de los proyectos derivados de la planificación tiene como objetivo *prevenir probables problemas o, inversamente, aprovechar probables beneficios* (Souza, 2001:46). Comprender esto es fundamental para entender la planificación sistémica, base de este estudio. Cada proceso del modelo de planificación propuesto se presenta en redes integradas entre ellas, manteniendo la perspectiva sistémica. Las salidas de un proceso se transforman en entradas de otro proceso, manteniendo un ciclo de mejoras continuas y permanentes.

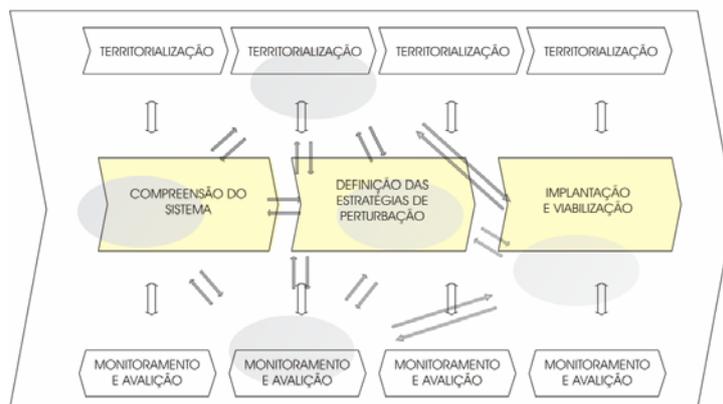
Las mejoras se dan en el ámbito de cada proceso y también a nivel del macro-proceso generando siempre situaciones nuevas de entrada y salida. Las entradas conforman acciones que modifican el estado en que se encuentra el territorio en cuestión (sociedad, economía o medioambiente), buscando crear una nueva territorialidad (Martin, 1996).

## DESCRIPCIÓN DEL MODELO ORIGINAL

El estudio se llevó a cabo entre 2001 y 2004 (Anjos, 2004) y resultó en un modelo de planificación y gestión de territorios turísticos. La comprensión del sistema es fundamental para cualquier iniciativa e intervención de un modelo; así como la viabilidad, implementación de medidas, monitoreo, correcciones y adaptaciones constantes, en un proceso cíclico. El modelo posee cinco procesos: territorialización, comprensión del sistema, definición de estrategias, implementación y viabilidad, y monitoreo y evaluación (Figura 1).

Cada proceso deberá ser desarrollado de acuerdo con la realidad estudiada por medio de sus características determinantes, sus objetivos, los agentes actuantes y los indicadores que componen el desarrollo del monitoreo y la evaluación. Para su planificación se debe entender al turismo como un sistema abierto que por lo tanto recibe influencias externas de la sociedad, del medioambiente y del mercado, posibilitando que la retroalimentación interna produzca cambios en los propios procesos.

Figura 1: Planeamiento y gestión del territorio turístico  
 PLANEJAMENTO E GESTÃO DE TERRITÓRIO TURÍSTICO



Fuente: Anjos, 2004

### Territorialización

El proceso de territorialización es una acción individual, que prioriza la escala local, donde concretamente se da la acción directa de la planificación y gestión, y gana importancia a medida que busca una acción participativa y duradera con vistas a garantizar la efectividad de la participación de los grupos involucrados. El poder público, la sociedad en general y los emprendedores turísticos son co-responsables de este proceso al propiciar condiciones técnicas, de infraestructura, políticas, financieras y legales para que tales grupos (sociales) se organicen.

### Comprensión del sistema territorial turístico

Aquí se busca comprender la dinámica territorial turística considerando el sistema social de los residentes y de los visitantes. Para una mejor comprensión, también se considera el sistema de capitales naturales (clima, relevo, etc.) y construidos (edificios e infraestructura urbana) y de los flujos (dinámicas socio-culturales y económicas). Este sistema, teóricamente almacena información, procesos y significados para su comprensión y define limitaciones y oportunidades. El grado de actualización, representatividad y disponibilidad, indican buenos resultados en el proceso de comprensión.

### Estrategias de perturbación

Aquí la meta es la definición de estrategias de desarrollo del territorio. Tales estrategias son adoptadas como perturbaciones desencadenadas por el conocimiento minucioso de la situación actual, sea de las relaciones internas como externas, sea de las limitaciones como de las potencialidades. Se generan reacciones que promuevan directa o indirectamente alteraciones en el sistema. El poder público se presenta como una gran opción para realizar una amplia acción en el territorio, mientras que los emprendedores y la sociedad organizada también generan acciones

representativas en el proceso; y la participación del visitante en las decisiones permite mayor éxito de las alteraciones proyectadas.

### **Implementación y viabilidad**

En esta etapa se inicia la transición del nivel gerencial hacia el nivel operacional. Es un proceso más bien técnico, por eso la elaboración y ejecución de los planes deben estar integradas en el mismo proceso, garantizando su aplicabilidad. La viabilidad financiera es un factor fundamental para el desarrollo y alcance de las estrategias seleccionadas.

El objetivo de este proceso es desarrollar y ejecutar planes específicos de acuerdo con las estrategias establecidas. La implementación y viabilidad de los proyectos dependen del instrumento de planificación.

Para cumplir esta etapa es preciso haber delimitado y ejecutado muy bien las etapas anteriores, para conocer en profundidad el sistema y que esto permita delimitar acciones y perfeccionarlo.

### **Monitoreo y evaluación**

El proceso de monitoreo y evaluación acompaña todos los procesos generando un constante retroalimentación. Está basado en el mismo sistema de información desarrollado en el proceso de análisis y ampliado en los demás procesos. Se realiza a escala local y su objetivo es monitorear y evaluar de manera permanente el proceso de planificación y gestión de los territorios turísticos.

La mediación es realizada por el poder público, por lo tanto la participación de los demás integrantes garantiza la transparencia del proceso. La naturaleza, el medio y la finalidad del mismo determinan que tanto los indicadores del proceso como los de salida sean los mismos. Esos indicadores son las alteraciones sociales, económicas y ecológicas, la participación de los grupos involucrados en el monitoreo y la evaluación, y la mejora de cada proceso en desarrollo.

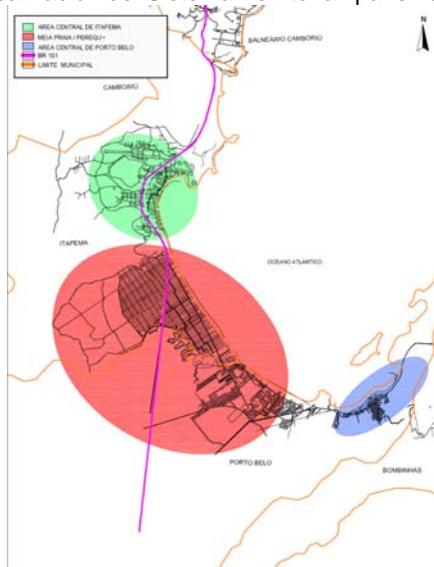
## **SISTEMA TERRITORIAL TURÍSTICO DE PORTO BELO (SC)**

Las características geográficas del Estado de Santa Catarina y su ocupación por diferentes flujos migratorios dieron origen a un mosaico de diferentes regiones, tanto en lo que se refiere al aspecto natural como al socio-cultural. Localizado en el litoral y centro norte del Estado de Santa Catarina, el municipio de Porto Belo sufrió en 1992 una redefinición del sistema territorial con la emancipación político-administrativa de Bombinhas, su antiguo distrito. De las treinta y dos playas que componían el territorio de Porto Belo, el municipio quedó reducido a seis (Perequê, Baixio, Caixa D`Aço, Araçá, Estaleiro y Estaleirinho), según los datos de la Secretaría de Turismo local. La Isla João da Cunha, más conocida como Isla de Porto Belo, pasó a representar el mayor atractivo del destino. Está

localizada a 900 metros del continente y presenta una gran variedad de industrias (pesca, carpintería, agropecuaria, cemento y construcción civil), un comercio local bien desarrollado y una considerable actividad en lo que respecta a prestación de servicios.

Porto Belo cuenta con 13.232 pobladores estables (IBGE, 2007) en un espacio territorial de 93 Km<sup>2</sup>, y con más de 60.000 habitantes durante el verano. Su territorio está unido por la carretera BR-101 y por Bombinhas, donde se localizan las playas más buscadas por los turistas debido a sus balnearios, el paisaje y la infraestructura. Porto Belo se encuentra a aproximadamente 67 Km de Florianópolis, capital de del Estado de Santa Catarina y está próximo a dos municipios que también reciben un importante flujo turístico: Balneario Camboriú e Itapema (Figura 2), los cuales son el primer y tercer destino turístico de Santa Catarina.

Figura 2: Localización del Sistema Territorial Ipanema – Porto Belo



Fuente: Elaboración propia

El equilibrio entre demanda, medio físico, clima e integración de servicios es uno de los mayores desafíos para los planificadores del turismo ya que es necesario considerar los factores de la dinámica de un lugar como la inestabilidad de la demanda o la transformación del destino con el abandono o sustitución de actividades tradicionales por servicios exigidos por los turistas. La historia de Porto Belo y la región cuenta con pocos registros científicos respecto a sus orígenes, formación socio-económica, costumbres, etc.; y por desconocerla puede suceder que con el paso del tiempo se pierda su patrimonio cultural.

*La apertura sin límites y la construcción auténtica de un pueblo son las dos aristas del eterno dilema brasileño. La primera interesa, sobre todo, a los dueños de la tierra, y la segunda constituye, para el común de la población, la base de su identidad (Santos, 2000:18).*

Además del fuerte atractivo turístico –es sabido que el turismo es un gran generador de empleo e ingreso- la identidad propia de los pueblos contribuye a la conciencia de la ciudadanía. Por eso en la

actualidad el turismo aparece como una alternativa de desarrollo interesante para el municipio. Con el objeto de desarrollar el potencial turístico de Porto Belo, el proceso de planificación y gestión debe estar dirigido a las potencialidades y limitaciones del sistema. La planificación debe ser lo suficientemente flexible para garantizar que la gestión de cada proceso ocurra de forma continua y sistémica, resultando en estrategias eficientes y eficaces (social, ecológica y económicamente). A partir de este panorama general se verificó la aplicabilidad del modelo original en el destino Porto Belo, que será presentado de forma sintética a continuación.

### **Territorialidad en el destino Porto Belo**

La participación de la comunidad y su inserción en el proceso de planificación, interfiriendo con sus propios intereses y expectativas, es reducida. Se supone que la planificación y la gestión territorial deben basarse en la participación de la comunidad que integra el sistema, sin embargo aún es necesario incorporar elementos de coordinación, interactivos, integrativos y estratégicos.

La sociedad comprende la presencia del turismo como un factor importante para el municipio que genera ingresos y trabajo y, que para algunos, es su único medio de supervivencia. No obstante, en el estudio de caso se vio que no existe concientización para incrementar y desarrollar la actividad. Aunque hay que mencionar que la convivencia con la actividad turística se facilita de forma espontánea a pesar de que el grado de interés de la población es diferenciado. El interés es bajo para quienes sólo poseen un comercio, mientras que para los dueños de emprendimientos turísticos es más alto y va en aumento según el nivel del mismo. El mayor interés se presenta en la Isla de João da Cunha o Isla de Porto Belo, contando los empresarios de este lugar un alto grado de representatividad en el municipio.

La comunidad está involucrada en la prestación de servicios tales como transporte, restauración y otras actividades relacionadas. Los emprendimientos actúan de forma independiente, como por ejemplo, mediante contactos directos con las empresas de navíos por ejemplo.

La pesca también se destaca en el lugar y la participación de los pescadores es fundamental en el proceso de desarrollo e implementación de políticas para el turismo. Una parte de la población aún vive de esta actividad y, en algunos casos, se va perdiendo por razones físicas y/o naturales o económicas (no pueden competir con el sector industrializado). En relación al turismo en alta temporada, muchos pescadores trabajan en el transporte de pasajeros para complementar su ingreso.

## **El sistema turístico de Porto Belo**

El crecimiento turístico promovió el desarrollo de municipios del litoral, destacándose el Balneario Camboriú y algunos núcleos urbanos vecinos. Mientras tanto, el núcleo central de Porto Belo y la localidad de Araçá preservaron sus características originales.

La calle principal de la ciudad de Porto Belo (Av. Celso Ramos) es la vía de acceso a Bombinhas más importante, y posee un dinamismo propio que responde a la ocupación social. Esto se ve reflejado en el uso comercial, de servicios e institucional, con infraestructura de restauración y hotelería de gran importancia; además de proporcionar mayor vitalidad al lugar con el uso residencial de la propia calle y su entorno.

Otro aspecto percibido es que el centro de la ciudad de Porto Belo se configura de tal forma que parece “dar la espalda” a los morros, cuando podría incorporárselos a la ciudad, integrándose a su morfología. La identidad de la ciudad se relaciona con los espacios públicos y de uso colectivo, principalmente por el alto grado de permanencia en ellos en comparación con los espacios privados. La ocupación de la calle principal disminuye su intensidad a medida que se aleja del centro. A su vez, las actividades que allí se desarrollan se relacionan con el turismo; y esto se ve a través de las posadas, hoteles, residencias de verano y restaurantes integrados con la naturaleza, como es el caso de los flotantes ubicados en la Praia do Caixa d’Aço. En esta zona la identidad de los pobladores es más frágil, y la calle principal se configura en un lugar de paso, principalmente en el trecho con mayor ocupación, donde se percibe un predominio de residencias estables. Existe poca infraestructura de uso colectivo que le de vitalidad a la calle y un carácter local.

La estacionalidad es otro factor a ser considerado para la planificación territorial turística. Es preciso aprender a convivir y crear estrategias de acción para minimizar el impacto negativo de ese período o potenciarlo con estrategias de atractividad.

### **Estrategias de perturbación**

Una estrategia para la alteración, perfeccionamiento y continuidad en el desarrollo, planificación y gestión de ese territorio para el turismo es crear sociedades y fomentar inversiones entre los emprendimientos complementarios, además de buscar financiamientos en las esferas estatales tanto a nivel nacional como internacional. En un principio esto se impulsaría a nivel local y no estaría centrado sólo en estrategias financieras. La creación de un calendario de eventos integrado con los municipios próximos, valorizando la cultura local, incluyendo congresos, recreación y fiestas regionales puede ser una opción.

Se hacen estas sugerencias ante la falta de iniciativas concretas percibida en las visitas de campo y en las entrevistas realizadas con los representantes de algunos segmentos de servicios como taxis,

gerentes de bares, pescadores, entre otros, además del secretario de turismo municipal y los dueños de los emprendimientos turísticos más significativos (Isla de Porto Belo y representante del *Convention Visitors Bureau* de la región).

Respecto a la organización territorial, un factor a considerar sería la configuración del tejido urbano central de la ciudad que se relaciona visualmente con la Isla de Porto Belo. Podrían desarrollarse en esas calles centros comerciales y de servicios que se verían favorecidos por una mayor circulación de personas que llegarían al lugar motivados por las lindas vistas.

### **Implementación y viabilidad**

La planificación en Porto Belo está en su fase inicial, lo que debe ser visto como un punto positivo en la medida en que conociéndose las etapas del proceso (sus principios, agentes, indicadores y el rol de cada uno de ellos), se ve más clara la acción que cada etapa debe cumplir.

### **Monitoreo y evaluación**

Este proceso en Porto Belo no es considerado de manera integral debido a las limitaciones técnicas. Más allá de contar con profesionales calificados en la secretaría municipal de turismo, no existe una estructura destinada exclusivamente a la planificación y gestión del territorio que comprenda al sistema y sus procesos de forma dinámica e integrada.

Existen acciones aisladas motivadas por intereses personales. Así, los grupos sociales y los demás elementos que componen el territorio se dinamizan y reflejan de forma espontánea estas acciones en el sistema.

### **PERFECCIONAMIENTO DEL MODELO**

Frente a las propuestas metodológicas presentadas, el modelo inicial de Anjos (2004) se ha ido perfeccionando preservando las bases epistemológicas. La aplicabilidad de los elementos estudiados en términos teóricos fue la base para la constitución y definición del sistema estudiado en el destino Porto Belo. Después de verificar la aplicabilidad, se constataron las limitaciones de la propuesta y así se consideraron nuevas propuestas, contribuciones y el delineamiento de un nuevo modelo para el destino (perfeccionando el modelo aplicado) dirigido y desarrollado a partir de situaciones reales.

Debido a que Porto Belo es un destino en consolidación, más allá de la propia dinámica territorial impulsada por factores económicos o sociales aparentemente espontáneos, la aplicabilidad del modelo propuesto por Anjos (2004) presentó limitaciones en lo que se refiere a la planificación y gestión de los espacios, su integración territorial local y regional, la definición y actuación de los agentes del sistema, y la definición y el rol participativo de la comunidad.

Se percibieron limitaciones y la necesidad de redefinir algunas cosas, haciendo hincapié en una mayor integración y una efectiva consolidación del destino. Más allá de las limitaciones del modelo que originaron su perfeccionamiento, se sintió la necesidad de definir el papel de la política, sus características y su capacidad de intervenir en la comprensión y aplicabilidad de un modelo para la planificación y gestión de territorios. Tales percepciones quedaron claras durante el proceso de recolección de datos documentales y entrevistas, lo cual permitió una percepción más profunda del proceso de planificación en Porto Belo.

De acuerdo con Lickorisch y Jenkins (2000:200) *una política es una consideración racional de las alternativas*, pues requiere la mejor elección sobre la utilización de recursos como capital, mano de obra y hasta los recursos naturales disponibles para el aprovechamiento turístico. La política se torna necesaria para gerenciar y monitorear el destino de los recursos a largo plazo.

Las políticas turísticas son un conjunto de regulaciones, reglas, directrices, directivas, objetivos y estrategias de desarrollo y promoción que proporciona una estructura en la cual se toman las decisiones colectivas e individuales que afectan directamente el desarrollo turístico y las actividades diarias dentro de un destino (Goeldner, Ritchie y McIntosh 2002: 294).

Durante los últimos años aumentó la participación del Estado en el turismo en la medida en que éste se volvió un fenómeno de masas. Actualmente, el turismo alcanzó en Brasil un nivel tal haciendo que tenga prioridad estratégica para garantizar su sustentabilidad dentro de los criterios adecuados a la planificación y creación de los productos. El establecimiento de políticas específicas aumenta las posibilidades de mejorar las carencias sociales de las poblaciones residentes en áreas turísticas. Es oportuno destacar la importancia de administrar el desarrollo del turismo, planeando y controlado dado que se trata de poblaciones vulnerables frente a la industria del turismo (Antunes, 2006).

Las políticas turísticas son un conjunto de factores condicionantes y de directrices básicas que expresan el camino para cumplir objetivos globales del turismo en el país; determinan las prioridades de acción ejecutiva, supletoria o asistencial del Estado; y facilitan la planificación de las empresas del sector como de los emprendimientos y las actividades susceptibles de recibir apoyo estatal (Beni 2002: 101).

La integración entre las políticas públicas de turismo y su proceso de planificación es esencial para la formulación de proyectos que busquen beneficios económicos y sociales para la comunidad local. En el caso de Porto Belo si bien aún existe cierta distancia entre la planificación y lo que efectivamente se realiza, se destaca la importancia del poder público en la formulación e implementación de políticas turísticas que favorecen la planificación a largo plazo, con límites y objetivos de desarrollo claros.

El desarrollo armónico de la actividad turística es la función principal de las políticas públicas aplicadas al turismo, y el Estado debe propiciar, construir y dar apoyo a la infraestructura de ingreso y también a la infraestructura urbana; según Dias (2003: 121).

Se puede definir una política pública como un conjunto de acciones ejecutadas por el Estado, como sujeto, y dirigidas a atender las necesidades de toda la sociedad. Más allá de que la política puede ser ejercida por el conjunto de la sociedad, es un conjunto de acciones exclusivas del Estado. Son líneas de acción que buscan satisfacer el interés público y deben estar dirigidas al bien común.

Para el autor las políticas turísticas deben responder a tres elementos: cultural, económico y social. Sobre esta base las instituciones públicas determinarán prioridades en sus planes y programas, promoverán incentivos y administrarán recursos dando forma a las reglamentaciones del sector. Las políticas turísticas son la mejor alternativa para planificar el turismo de forma coherente, respetando el desarrollo de las comunidades locales en relación al crecimiento económico de todos los agentes involucrados. Éstas deben estar coordinadas con las demás políticas sectoriales.

*Las políticas turísticas deben ser flexibles para permitir los cambios en determinadas circunstancias y reorganizar las prioridades según sea necesario* (Lickorish y Jenkins 2000:227).

En términos generales las políticas turísticas pueden ser definidas como una parte integrante de las políticas públicas nacionales que busca la planificación y el control de la actividad para que haya total aprovechamiento de los recursos turísticos administrados con el objetivo de atraer la mayor cantidad de visitantes beneficiando, tanto a los agentes e intermediarios como a los turistas y residentes, logrando la sustentabilidad.

Para Dias (2003:126) *se puede discutir el rol del Estado en el turismo identificando las áreas del sector público involucradas en el segmento*. Éstas son: coordinación, planificación, legislación y regulación (leyes, decretos, normas e instrumentos necesarios para la aplicación de políticas públicas), emprendimientos, incentivos, acción social y promoción del turismo.

Para el autor las políticas conforman un área separada de la planificación, a pesar de tener el mismo propósito.

La elaboración de políticas públicas y la planificación son actividades políticas. Las políticas públicas están influidas por elementos económicos, sociales y culturales de la sociedad, así como por las estructuras formales del gobierno y otras características del sistema político (Hall, 2001: 101).

Lickorish y Jenkins (2000) señalan que históricamente la política y la planificación han sido responsabilidades del gobierno pero que actualmente esto ha cambiado debido a la participación del sector privado en la elaboración y monitoreo de las políticas específicas para el turismo. Los autores

afirman que esto se observa en los países desarrollados donde el gobierno opera con infraestructura, brinda apoyo financiero y regula la actividad mientras que el sector privado es responsable de los servicios comerciales y los grandes establecimientos recreativos como por ejemplo los parques temáticos.

Las posibilidades que el caso de Porto Belo proporcionó para perfeccionar el modelo, así como las reflexiones de los investigadores del área, dieron la base para definir las políticas en el modelo de Planificación Sistémica desarrollado. En este caso se establece que las políticas en el destino deben ser dispuestas a nivel macro, constituyendo un proceso más amplio que involucre la planificación general de la localidad.

La Figura 3, que representa los procesos propuestos por el modelo, demuestra que los procesos de territorialización y de evaluación y monitoreo son primordiales, debiendo ser simultáneos y necesitar un fuerte control del poder público. Los procesos de perturbación del sistema, comprensión e implementación también deben ser simultáneos y necesitan ser completados por etapas de retroalimentación. A nivel macro, la definición y la acción política sirven para identificar las necesidades locales y crear regulaciones.

Figura 3: Propuesta de política de planeamiento y gestión de territorios turísticos



Fuente: Elaboración propia

El rol de las políticas turísticas, así como su implicancia, varían conforme las necesidades y los objetivos de cada lugar. El modelo de planificación sistémico con la inclusión de estas políticas supera las carencias del destino, busca la efectividad de los procesos de planificación y gestión, e intenta reducir los impactos negativos de las actividades económicas sobre el territorio. Esto se logra por medio de las normas y leyes que están por encima de cualquier otro aspecto, apoyando los procesos de monitoreo y evaluación.

## CONSIDERACIONES FINALES

En síntesis, se debe entender al espacio como la variable principal que incluya diversidades políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales en un proceso integrado y continuado de planificación y gestión de territorios turísticos. En turismo, la ampliación de las discusiones respecto de la sustentabilidad contribuye a construir un sistema de indicadores con contornos sociales y económicos, indispensables para monitorear y evaluar el sistema.

La planificación necesita ser lo suficientemente flexible para garantizar que la gestión de cada proceso se lleve a cabo de forma continua y sistémica, resultando en estrategias eficientes y eficaces (políticas, sociales, ecológicas y económicas).

De esta manera, la planificación y gestión del territorio turístico de Porto Belo se encuentra en una fase inicial, aún sin muchas delimitaciones y concreciones. Tomando en cuenta el dominio y la comprensión del sistema local como herramienta de trabajo hace que aplicar la teoría propuesta al sistema se torne en un medio eficiente para tal desarrollo de forma viable y dirigida a las especificidades locales.

Es importante destacar que la ampliación del modelo como un todo incrementando el proceso de definición de políticas a partir de una propuesta sistémica y de una visión de poder y estado que busca responder a los escenarios nacionales e internacionales actuales, puede ser una herramienta a ser utilizada en los destinos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anjos, F. A.** (2004) "Processo de planejamento e gestão de territórios turísticos: uma proposta sistêmica". Tese (Doutorado em Engenharia da Produção). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis
- Antunes, R.** (2006) "Desenvolvimento turístico: um olhar sobre as comunidades receptoras". *In:* Ruschmann, Doris van de Meene; Solha, Karina Toledo (org.), Planejamento Turístico. Manole, São Paulo, pp. 201 - 218
- Beni, Mario C.** (2002) "Análise Estrutural do Turismo". SENAC, São Paulo
- Burns, P. M.** (2004) "Tourism planning: a third way". *Annals of Tourism Research* 31(1): 24–43
- Capra, F.** (1982) "O ponto de mutação: a ciência, a sociedade e a cultura emergente". Cultrix, São Paulo
- Costa, C. y Buhalis, D.** (2006) "Synergies between territorial planning and strategic management: a prospective analysis". *In:* FONSECA, Maria Lucinda (Coord.), Desenvolvimento e território. Espaços rurais pós-agrícolas e novos lugares de turismo e lazer. Lisboa: CEG-UL, pp. 191-213
- Dias, Reinaldo.** (2003) "Planejamento do Turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil". Atlas, São Paulo.

- Ebers, M. y Jarillo, J. C.** (1998) "The construction, forms and consequences of industry networks". *International Studies of Management and Organizations* 27:3-21
- Goeldner, C; Ritchie, J. y McIntosh, R.** (2002) "Turismo: princípios, práticas e filosofias". Bookman, Porto Alegre.
- Grant, M.** (2004) "Innovation in Tourism Planning Processes: Action Learning to Support a Coalition of Stakeholders for Sustainability". *Tourism and Hospitality Planning & Development* 1(3): 219–237
- Hall, M.** (2001) *Planejamento Turístico: política, processos e relacionamentos*. Contexto, São Paulo
- IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística** s/f Disponible en [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Visitado el 10 de julio de 2007
- Lickorish, L. y Jenkins, C.** (2000) "*Introdução ao turismo*". Campus, Rio de Janeiro.
- Martin, J.** (1996) "A grande transição". Futura, São Paulo
- O.M.T. - Organización Mundial Del Turismo** (2003) "Guia para administrações locais: Desenvolvimento Turístico Sustentável". Madrid
- Porter, M. E.** (1999) "Competição = on competition: estratégias competitivas essenciais". Campus, Rio de Janeiro
- Santos, M.** (2000) "Da cultura à indústria cultural". Folha de São Paulo, Caderno Mais! São Paulo, 19 marzo
- Silva, J. A. y Flores, A. A.** (2006) "Gestão dos destinos turísticos: criando valor no destino Arade". In: Fonseca, M. L. (Coord.), *Desenvolvimento e território: espaços rurais pós-agrícolas e novos lugares de turismo e lazer*. Lisboa CEG-UL, pp. 229 - 246
- Souza, M. J. L. de** (2003) "ABC do Desenvolvimento Urbano". Bertrand Brasil, Rio de Janeiro
- Souza, M. J. L. de.** (2001) "Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos". Bertrand Brasil, Rio de Janeiro
- Vera Rebollo, F. e Ivars Baidal, J. A. (orgs.)** (2001) "Planificación y gestión del desarrollo turístico sostenible". Instituto Universitario de Geografía, Alicante
- Yin, R.K..** (2001) "Estudo de caso: planejamento e métodos". Bookman, Porto Alegre

Recibido el 26 de noviembre de 2008

Correcciones recibidas el 15 de febrero de 2009

Aceptado el 21 de febrero de 2009

Arbitrado anónimamente

Traducido del portugués