

## **El proceso de formulación de la política de turismo en El Salvador durante el período 2004-2009\***

Danilo Miranda Baires\*\*

### **Resumen**

Este artículo describe el proceso de formulación de la política de turismo en El Salvador durante 2004-2009, correspondiente al período presidencial de Antonio Saca. Esta pretensión se enmarca en un esfuerzo por conocer mejor cómo se formulan las políticas públicas, es decir, las respuestas de la actividad política o productos del sistema. En este sentido, resulta útil identificar los espacios, estudiar cómo se comportaron los diversos actores involucrados y describir cómo se formularon los documentos de la política para, finalmente, mencionar cuáles reglas ordenaron el proceso.

### **Palabras clave:**

El Salvador, políticas públicas, turismo, formulación de la política, actores, escenarios.

\* Este artículo es un extracto del trabajo de graduación del autor para la Maestría en Ciencia Política de la UCA. El título de la tesis fue *La formulación de la política de turismo en El Salvador* y fue aprobada en marzo de 2009.

\*\* Catedrático e investigador del Departamento de Sociología y Ciencias Políticas, UCA. Correo electrónico: damirandabaires@hotmail.com.

## 1. La importancia del turismo

La Organización Mundial de Turismo (OMT) define turismo como las “actividades de personas que viajan y permanecen en lugares fuera de su ambiente usual durante no más de un año consecutivo con fines de gozar de tiempo libre, negocios y otros” (McIntosh, Brent Ritchie y Goeldner, 2008, p. 26). También se puede definir como “la suma de los fenómenos y relaciones que surgen de la interacción de turistas proveedores de negocios, gobiernos y comunidades anfitrionas en el proceso de atraer y alojar a estos turistas y otros visitantes” (McIntosh, Brent Ritchie y Goeldner, 2008, p. 26). Para los optimistas, “todos los países progresistas del mundo están interesados en el turismo” (McIntosh, Brent Ritchie y Goeldner, 2008, p. 5). Existe una creciente importancia del turismo a escala global, se ha convertido en un sector muy dinámico, y es posible prever un empuje mayor en los años venideros. El turismo suele ser visto desde distintas perspectivas: del turista, de los negocios que proporcionan bienes y servicios al turista, del gobierno de la comunidad o área anfitriona y de la propia comunidad anfitriona. Esto muestra los intereses en juego en las decisiones políticas vinculadas con el sector y, de hecho, los políticos tienen mucho interés en el turismo y lo consideran “herramienta de desarrollo económico” (McIntosh, Brent Ritchie y Goeldner, 2008, p. 22).

El turismo se ha convertido en la nueva receta, como lo señala el instituto indio Equitable Tourism Options (Equations)<sup>1</sup> (2005, p. 34), y está llamado a ser “un vector de desarrollo para los países del sur, en especial para aquellos que enfrentan una crisis en sus sectores primario y secundario. Las agencias multilaterales lo ‘vendieron’ como una industria de exportación que debía llenar los cofres de divisas extranjeras y la mayoría de Gobiernos del sur lo adoptaron de prisa”. Como otras recetas, habrá ganadores y perdedores, y poco podrán hacer estos últimos para

detener algo que forma parte del “signo de los tiempos”. Nadie podrá oponerse al turismo so pena de ser tachado como enemigo del desarrollo. La ola es avasalladora y solo es cuestión de tiempo antes de que la industria turística se convierta en la principal del mundo y la más asequible para países que son pobres en términos económicos, pero ricos en paisajes y “exotismo”.

La comunidad anfitriona juega un papel fundamental y debe ser tomada en cuenta. Para McIntosh Brent Ritchie y Goeldner, el efecto de la interacción entre grandes cantidades de visitantes internacionales y los residentes es importante para la comunidad anfitriona, porque puede ser beneficioso o dañino, cuando no ambos. Aun cuando el turismo suele reportar enormes beneficios, también puede provocar problemas sociales.

Los autores mencionados consideran que el turismo tiene entre sus ventajas la generación de empleos, aumento de divisas, ingresos, crecimiento del PNB, diversifica la economía, extiende el desarrollo, aumenta los ingresos gubernamentales, mejora la calidad de vida, refuerza la conservación de las tradiciones, proporciona instalaciones turísticas y recreativas que pueden favorecer a la población local, crea una imagen favorable para un lugar, complementa otras actividades económicas. Sin embargo, también tiene su faceta negativa, especialmente cuando es mal planificado o entra en conflicto con las necesidades de los residentes locales. Puede crear una demanda excesiva de recursos; causa dificultades de temporada; produce inflación; puede desequilibrar en un desarrollo económico desequilibrado; causa problemas sociales; deteriora el medioambiente, contamina; degrada el ambiente cultural; incrementa los índices de criminalidad, prostitución y juego; aumenta la vulnerabilidad a los cambios políticos y económicos; representa una amenaza a la estructura familiar; comercializa la cultura, la religión y las artes, crea falsos conceptos; crea conflictos en la sociedad anfitriona; abona a

1. El Centro Indio de Formación y de Educación sobre la Problemática de la Industria del Turismo de Masa, sus Impactos y Alternativas.

las enfermedades, la fluctuación económica y los problemas de transporte.

Como se puede observar, el turismo no es la panacea ni es un sector donde todo sea color de rosa. Eso sí, la “moda” del turismo llegó para quedarse, y es inevitable que se expanda por doquier, hasta el último rincón del planeta:

El turismo mundial, ayer promesa u opción de desarrollo elegible entre otras, se considera hoy más bien como un gran acontecimiento, irreversible y en expansión, a punto de alcanzar, según los observatorios especializados, a todos o casi todos los países, incluyendo a los más desfavorecidos, que asistirán inexorablemente al aumento de su número de visitantes. (Equations, 2005, p. 15)

Lo anterior deriva en un esfuerzo de los países por competir en el tan codiciado mercado turístico y en una lucha por convertirse en el destino con mayor cantidad de atractivos, infraestructuras, seguridad y otras condiciones básicas para recibir al tropel de turistas. El Salvador no es la excepción a esta “moda” o “receta” y se ha podido observar una atención especial hacia el sector en los últimos años. Como parte de su programa de gobierno *País seguro*, el entonces candidato a la presidencia Elías Antonio Saca González, incluyó el “desarrollo de una política nacional de turismo” y, una vez instalado en Casa Presidencial (Capres), lo primero que hizo Saca fue crear el Ministerio de Turismo (Mitur) mediante el decreto ejecutivo n.º 1, publicado en el *Diario Oficial*, tomo 363 n.º 100, del martes 1 de junio de 2004. Inmediatamente, y a través del acuerdo n.º 3 de esa misma fecha, nominó como titular de la flamante cartera a Luis Cardenal Debayle. A partir de ahí, comienza a experimentarse un cambio en la política de turismo en El Salvador, a través de un proceso de formulación que se prolongará durante los siguientes años y que será descrito en este artículo.

## 2. Las políticas públicas

Las políticas públicas forman parte de los *outputs* del sistema político. Para Vallès y

Puig (2006, p. 395), una política pública es “un conjunto interrelacionado de decisiones y no-decisiones, que tienen como foco un área determinada de conflicto o tensión social [...] adoptadas formalmente en el marco de las instituciones públicas —lo cual les confiere la capacidad de obligar—, pero que han sido precedidas de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y privados”. Sin embargo, la definición anterior presenta una limitante al concentrarse en el campo de las decisiones y no considera otra faceta de los *outputs*, que comprende también las acciones del sistema político. La exigüidad anterior es subsanada con definiciones como la de Meny y Thoenig: “la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad” o la de Bonafont (2004, p. 1): “un conjunto de acciones que lleva a cabo un Gobierno para alcanzar un objetivo en relación a un problema o conflicto social”.

Esta última autora parte de que la acción busca resolver un problema. Lo mismo dice en parte Roth (2002, p. 27), cuando afirma que una política “designa la existencia de un conjunto conformado de uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y medios que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como problemática”. Otros dirán que la política es “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o de un Gobierno específico) frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas” o “el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (Ruth, 2002, p. 26).

Son varios los autores que toman un “problema” o “situación problemática” como punto de partida, como si la política buscara necesariamente el bien común o el bienestar general. Deseable, pero distante, la práctica real. ¿No será más bien que la línea de salida es la existencia de intereses parti-

culares que serán promovidos a toda costa por unos actores que aprovecharán cualquier oportunidad para lograr sus propósitos<sup>2</sup>? Las políticas públicas arrancan de un problema de grupos específicos que para legitimar la acción de gobierno en su favor, presentarán su “problema” como un asunto que concierna a “todos”, o que irá en beneficio del “pueblo”. Hay actores con mayor acceso y que gozan de más capacidad para hacer que sus intereses sean escuchados y tomados en cuenta por quienes deciden en el sistema político.

Hay herramientas con conceptos y modelos derivados de posturas teóricas que ayudan, como dice Roth (2002, p. 41), a “descomponer y a clasificar la hidra de las actividades públicas en elementos analíticos más comprensibles”. Entre estas se encuentra el *policy cycle*, o “ciclo de las políticas públicas”, propuesto por Jones (1970), y que descompone la política pública en una serie de fases secuenciales: identificación de un problema, formulación de decisiones o acciones, toma de decisiones, implementación y evaluación. En este artículo, asumiré que la identificación del problema forma parte de la fase de formulación de la política pública, objeto de este estudio. No omito manifestar que la separación en fases es una mera distinción analítica y no supone una secuencia lineal, es decir, no supone que tienen lugar necesariamente una detrás de otra. De hecho, pueden llegar a ser simultáneas.

Como definición operativa de formulación, me baso en Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne (2006, p. 11) para quienes esta fase consiste en “una sucesión de intercambios entre actores políticos que interactúan en escenarios formales e informales”. Coincido con ellos en descartar los enfoques tecnocráticos de la formulación, donde las políticas públicas serían “objetos de elección por parte de unas personas benevolentes encargadas de tomar

las decisiones”. Más bien considero que son el resultado de la interacción de actores políticos con un bagaje de intereses.

Stein y Tommasi (2001) usan la expresión “proceso de formulación de políticas” (PFP) para referirse a los procesos de “debate, aprobación e implementación de políticas públicas”. Ahora bien, dado que mi artículo abarca únicamente el proceso de formulación, me concentraré en el “debate” más que en la “aprobación e implementación”, que forman parte de otras fases, no siempre distinguibles en la práctica, pero de muy conveniente separación, de cara al análisis.

### 3. La formulación de la política de turismo en El Salvador

Las dimensiones que decidí utilizar para esta investigación son espacios, actores, propuestas y reglas<sup>3</sup>. Para describirlas me valgo de un relato del proceso de formulación de la política pública, donde fusiono las cuatro dimensiones. Podría abordarlas por separado, pero correría el riesgo de sonar repetitivo, ya que están ligadas y no se puede hablar de una sin hacer referencia a las otras. Más bien estructuraré el relato distinguiendo dos procesos que en varios tramos fueron concomitantes: la formación de la ley y la elaboración de los documentos del Ejecutivo.

#### 3.1. Los primeros intentos para formular una política, ámbito privado (1999-2004)

Para Etviti y Leyva (1995), hay espacios de negociación o esferas de interacción. No hablan de ámbitos formales e informales, sino de esfera pública y esfera privada. Por su parte, Tomás, Echebarría, Lora y Payne (2006, p. 18) destacan a los “actores políticos o jugadores”, referidos al sinnúmero de

2. Este planteamiento deriva del “centro firme” asumido en el programa de investigación en políticas públicas del Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la UCA.
3. Como parte del programa de investigación del que ya hablé, y de la serie de artículos y tesis que se adscriben a él, se han adoptado cuatro dimensiones: espacial, estratégica (actores), de propuestas y reguladora. Las cuatro serán utilizadas como parte de un marco analítico con el cual se estudiarán diferentes políticas.

funcionarios, políticos, grupos empresariales, sindicatos, medios de comunicación y otros actores que intervienen en las “arenas o escenarios”, formales o informales, donde se da este “juego” político.

Aunque mi delimitación temporal tiene como punto de partida el año 2004, no puedo dejar de hablar de algunas interacciones anteriores que resultaron determinantes para el PFP del quinquenio presidencial 2004-2009. Lo aclaro porque hay evidencia para afirmar que la política de turismo impulsada en la administración Saca se había incubado unos años antes en la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), una esfera donde actores públicos y privados debatieron el asunto y gestaron la política. Uno de los intereses manifiestos de esta gremial es, según su acta constitucional, “el fortalecimiento del sector empresarial”. Su representatividad como defensora del sector privado no es desdeñable: agrupa 45 gremiales empresariales que a su vez aglutinan a más de 10,000 empresas de los más variados sectores de la economía (véase <http://www.anep.org.sv/anaso.htm>).

La ANEP es un actor colectivo que podemos ubicar en la categoría “grupos de interés”, que Vallès y Puig (2006) definen como “asociaciones voluntarias que tienen como objetivo principal influir sobre el proceso político [...] actúan sobre las instituciones, pero sin ejercer directamente el poder que éstas administran [...] algunos autores prefieren calificar a estos grupos como grupos de presión, subrayando que no persiguen ocupar el poder institucional, sino presionar sobre el mismo”. Entre las formas de acción de estos grupos se encuentran las actividades de persuasión, actividades económicas, actividades en el campo jurídico y acciones de

intimidación o coacción. Por su parte, Jerez (2007, p. 308) llama modos o métodos de actuación a cómo ejercen su actividad los grupos de presión, y los agrupa en cinco categorías: la persuasión, la amenaza o intimidación, el dinero, el sabotaje de la acción del Gobierno y otros medios que sin constituir sabotaje condicionan la actuación gubernativa.

Los estatutos de la ANEP le señalan el repertorio de acciones: “Para alcanzar sus fines la Asociación empleará todos los medios idóneos<sup>4</sup> y podrá realizar los actos, contratos y gestiones civiles, comerciales y administrativos y de cualquier otra naturaleza, que sean necesarios o conducentes a dichos fines”. Larga data tiene la influencia de la ANEP en la toma de decisiones políticas<sup>5</sup>. En turismo, hay dos acciones clave en favor de una política pública: la inclusión del tema en la agenda gremial y en las ediciones del Encuentro Nacional de la Empresa Privada (Enade); y el papel de Antonio Saca, quien, como presidente de la ANEP primero, y de la República después, lleva parte de la agenda gremial al Ejecutivo.

Para Waldo Jiménez<sup>6</sup>, “los directores de ANEP pensaban que entre las propuestas de políticas públicas que se plantearon en el primer Enade, y concretamente en las políticas sectoriales, debía estar el turismo”. En un inicio, solo se trazaron líneas difusas debido a que el principal referente en materia de turismo, la Cámara Salvadoreña de Turismo (Casatur) era una gremial “débil” y no brindaba mayores aportes. Sin embargo, esta se fue fortaleciendo y comenzó a participar con mayor ahínco en propuestas más elaboradas, hasta convertirse en uno de los actores más importantes en la formulación de la política.

4. Una frase semejante se puede encontrar en Maquiavelo al hablar de cómo el fin justifica los medios: “Si logra con acierto su fin, ténganse por honrosos los medios conducentes al mismo”.
5. Para tener un panorama de la ANEP como grupo de presión, véase Rodríguez (2005).
6. Waldo Jiménez, director de Asuntos Económicos y Sociales de la ANEP, al momento de elaborar este trabajo. Entrevista realizada por el autor el 22 de octubre de 2008. Jiménez ha sido un observador privilegiado del proceso de discusiones del tema turismo al interior de la ANEP. Fue durante muchos años gerente técnico, incluyendo los años en los cuales Saca fue presidente de la gremial.