

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)¹ (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 desembocar 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 propósitos²? 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 concierne 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 reglas³. 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 idóneos⁴ 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 políticas⁵. 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 Jiménez⁶, “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.

Jiménez afirma que a partir de las discusiones con Casatur y la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador (CCIES), socias de ANEP, se van construyendo propuestas sobre “las acciones iniciales” y “surge el tema de la ley”. Los primeros intentos no tienen éxito; “en el Gobierno del presidente Flores⁷ hay una oposición a hacer políticas públicas sectoriales”. El argumento era que las políticas tenían que ser “neutras” y no beneficiar a un sector en particular, sino a todos, para que fueran los empresarios quienes por libre iniciativa identificaran oportunidades de negocio y en función de ello invirtieran. De lo contrario, los privados invertirían en actividades en las cuales no son expertos y eso daría lugar a inversiones “subóptimas”. Los incentivos en una dirección impulsarían a todos a seguir tal dirección y esa no es la forma adecuada de hacer negocios, según esta perspectiva.

La presión para promover los intereses del sector turismo no surtió su efecto en aquellos primeros años, como apunta Jiménez: “Tuvimos muchísimas reuniones, con el Gobierno, con los Ministros de Economía y Hacienda, para persuadirlos de hacerlo y no lo quisieron hacer”. Cabe mencionar que la persuasión es una de las acciones favoritas de los grupos de presión. El acceso les permite recurrir a acciones convencionales como esa. Se puede comenzar a observar la concepción de Stein Tommasi, Echebarría, Lora y Payne. (2006) en el sentido de que las políticas públicas son un “juego dinámico entre actores”, formales e informales. A los primeros —tal es el caso de los partidos políticos, los presidentes, el gabinete, la legislatura—, sus funciones en la formulación de políticas lo establece de manera formal la Constitución. Los segundos —empresas, movimientos sociales, medios de comunicación— pueden convertirse en agentes poderosos, pese a no tener una función formal.

Luis Mario Rodríguez⁸, entonces directivo de la ANEP y quien en 2004 pasó a formar parte del gabinete de Saca, ubica el año 1999 como aquel en el cual el tema ingresa a la agenda del Enade. Relata que se pretendía “influir en los órganos de Estado, en este caso el Ejecutivo, para que se pudiesen dar condiciones que le permitieran desarrollar actividades e incentivos en distintos ámbitos [...] y en este caso el sector turístico”. El ex funcionario recuerda que en 2000 se inició la discusión sobre un anteproyecto de ley de turismo que planteaba el sector privado y que incluía incentivos, principalmente para la pequeña y mediana empresa. Sin embargo, no se logró consenso por las diferencias entre los ministros de Hacienda y de Economía, Juan José Daboub y Miguel Lacayo, respectivamente, sobre la política de incentivos. Este último pujaba porque fuese amplia y diera varios años de exención del impuesto sobre la renta, ante la cautela del primero. Hubo disenso sobre el monto de inversión a partir del cual una empresa podía empezar a gozar de los incentivos: Daboub abogaba por un monto alto e incluso se llegó a hablar de un millón de dólares como mínimo, que para Lacayo era una medida “elitista”, por beneficiar solo a los grandes inversionistas.

Jiménez relata: “Tuvimos una reunión emocionante como de dos horas donde más de la mitad del tiempo se dedicó a un diálogo entre el Ministro de Economía y el Ministro de Hacienda, y los demás participantes del sector empresarial, que éramos como diez personas, solo fuimos testigos de la discusión... uno de ellos quería aprobar un esquema como el que finalmente se aprobó y el otro estaba totalmente en contra”. La oposición a los incentivos volvería a reflejarse en el siguiente período presidencial, por parte del ministro de Hacienda de la era Saca, Guillermo López Suárez, quien había formado parte de la ANEP como director y asesor. La

7. Francisco Flores gobernó el país durante el período presidencial 1999-2004.

8. Entrevista realizada el 22 de septiembre de 2008. Luis Mario Rodríguez fue secretario de Asuntos Jurídicos y Legislativos de la administración Saca entre 2004 y 2008 y tuvo un papel protagónico en el proceso descrito en este estudio. Antes de llegar al Ejecutivo, fue director ejecutivo de la ANEP.

ANEP ha sido una especie de semillero para los gabinetes, una óptima manera de influir en los procesos de toma de decisiones. Al final, además de Rodríguez y López Suárez, otros tres miembros del comité ejecutivo de la gremial pasarían a formar parte del Gobierno de Antonio Saca: Mariano Pinto, director del ISSS; David Gutiérrez, titular de Obras Públicas; y Luis Cardenal, ministro de Turismo.

La incidencia fue más clara una vez Saca llegó a Capres y muchas de las propuestas que se discutieron en la ANEP, y que están contenidas en los documentos Enade, se convirtieron a la postre en buena parte de la política. Jiménez lo tiene claro: “Las propuestas básicas eran las que sucedieron finalmente: una ley; que esa ley tuviera incentivos fiscales; que esta ley creara un fondo para promover el turismo, para ir a vender el país; (...) crear el Ministerio de Turismo [...] y la quinta sería hacer una política, una política de turismo”. El directivo considera que varias de las decisiones que Saca tomó, principalmente en sus primeros dos años de gobierno, estuvieron muy influidas por lo que él “aprendió, vivió y discutió, como presidente de la ANEP [...] El presidente se nutre como presidente de la ANEP”. Como presidente de la ANEP, Saca tuvo una participación notable y a él acudían en buena medida las demandas de los interesados. Rodríguez afirma que las cámaras turísticas siempre pedían que en Enade se presentara el turismo como dinamizador de la economía, y entonces “el presidente toma conciencia de la importancia del sector y, cuando llega a la primera magistratura, decide impulsar el proyecto”.

Lo expuesto hasta aquí pone de relieve la importancia de este escenario y los actores que se van destacando por su influencia. También muestra los modos de actuación de las empresas: promoviendo sus intereses

a través de Casatur, Buró de Convenciones y la CCIES; y más indirectamente, a través de una gremial de gremiales, ANEP. Casatur nació hace treinta años con la intención de aglutinar a todos los actores que se dedican a actividades turísticas. Su junta directiva está conformada por los presidentes de las gremiales turísticas⁹. Este modelo coincide con el utilizado en Centroamérica y Panamá, donde las cámaras representan de manera formal al sector. Como norma, Casatur sesiona mensualmente y se discuten “asuntos de política turística y propuestas de desarrollo del sector”. La cámara forma parte de la ANEP y de la Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica (Fedecatur). Según un documento de la gremial (2007), desde 2003, “con el respaldo de todas las gremiales turísticas de El Salvador, así como de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), se emprendió una compleja campaña estratégica enfocada a que todos los partidos políticos reconocieran la imperiosa necesidad de impulsar el desarrollo turístico como prioridad nacional a través de la elaboración y ejecución de un Plan Nacional de Turismo”. De acuerdo a Rafael Lleret¹⁰, antes de reunirse con la administración Saca, la gremial también había sostenido “reuniones con los anteriores Gobiernos de Arena”.

Otro actor que destacar es el Buró de Convenciones, una entidad “sin fines de lucro” que tiene por objeto promover el turismo de convenciones. De acuerdo a su presidente, José Miguel Carbonell¹¹, el buró nació hace más de treinta años por iniciativa privada y con el apoyo del Banco Central de Reserva. El directivo añade que el buró tuvo un papel importante, en la década de 1970, en el impulso del “país de la sonrisa”, iniciativa que tuvo la intención de dar una imagen favorable de El Salvador. Pertenece a ANEP y

9. Se encuentran representadas en Casatur, la Asociación de Operadores de Turismo, la Asociación Salvadoreña de Hoteles, el Buró de Convenciones, la Asociación de Renta de Autos, la Asociación de Restaurantes de El Salvador, la Asociación Salvadoreña de Líneas Aéreas y el Comité de Artesanías. En la junta directiva también están representados los presidentes de Mundo Maya y de Skål Internacional.

10. Entrevistado el 23 de septiembre de 2008, cuando fungía como presidente de Casatur.

11. Entrevista realizada el 14 de septiembre de 2008.

a través de ella, buscó influir en el proceso descrito aquí.

En el Cuadro 1 se puede observar de manera resumida una descripción de lo ocurrido en el ámbito privado antes de la llegada de Saca a la silla presidencial, que

actores participaron, qué se discutió y qué reglas guiaron el proceso. Es evidente que se trata de un grupo selecto de ciudadanos y organizaciones, todos con acceso privilegiado y con opciones claras de ejercer el poder político, directa o indirectamente.

Cuadro 1
Escenarios, actores y reglas del ámbito privado

Principales escenarios	Duración	Temas discutidos	Principales actores	Reglas
ANEP	Cinco años: 1999-2004	(a) Formulación de una política de turismo; (b) creación de un Ministerio; (c) elaboración de una ley de turismo con incentivos fiscales y un fondo de promoción; (d) necesidad de una ley	(a) Presidente, vicepresidente, directores y asesores de ANEP; (b) Casatur; (c) Buró de Convenciones; (d) Comité de Turismo de la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador; (e) ministros de Hacienda y Economía	Estatutos de ANEP

Fuente: Elaboración propia.

No siempre están a la vista procesos como el descrito anteriormente, Vallès hace un señalamiento muy interesante cuando alude a que mientras algunas de las acciones se caracterizan por su visibilidad, otras los hacen por su ocultamiento, y hay grupos que conforman un “imperio anónimo” que actúa sin que nadie lo sepa. Existe secretismo en muchas acciones de presión y una “agenda oculta” entre los grupos de presión y los tomadores de decisiones. La caja negra *eastoniana* resulta a veces muy negra y oscura.

3.2. La llegada de Saca, la creación del Mitur y la era Cardenal

Los últimos años de Flores se caracterizaron por una fuerte campaña electoral. Arena designó a Saca como su candidato a la presidencia y el turismo formó parte de su programa electoral. Yolanda de Gavidia¹² manifestó que junto a Eduardo Zablah colaboró con el candidato en la elaboración del plan de gobierno. A su juicio, la inclusión del turismo estuvo motivada por ser una actividad

multidisciplinaria y multisectorial incluyente, y porque generaría empleos en las zonas que querían.

Para la ex funcionaria, El Salvador tenía que subir a una ola de turismo que se veía en Centroamérica. Ya el país estaba inmerso en iniciativas regionales como Mundo Maya, pero hacía falta una apuesta clara en este sector. Concuenda De Gavidia con otros entrevistados en que ya desde la administración Flores se había intentado echar a andar una ley de turismo y recuerda el nudo gordiano en torno al tema de los incentivos fiscales. Dijo que se sostuvieron conversaciones con algunos interesados en el tema: Carbonell (presidente del Buró), Carlos Delgado (ex presidente de Corsatur), Graciela de Hollman (presidenta del Comité de Turismo de CCIES), quienes respaldaban la creación del Mitur.

He dicho que los presidentes tienen un papel central en el proceso de formulación de la política pública (PPF). Ese fue el caso del presidente Saca en materia de turismo. Mientras Flores no hizo mayor cosa, Saca

12. Entrevista realizada el 19 de agosto de 2008. De Gavidia fue ministra de Economía desde el inicio de la administración Saca hasta junio de 2008.

tomó decisiones clave. Desde su discurso de toma de posesión, ya parecía anunciar que seguiría la agenda de la gremial que lo catapultó a la escena política y que le dio buena parte de su imagen pública, más allá de su protagonismo como comentarista deportivo o empresario radiofónico. Ese día destacó el potencial del país en materia de turismo y que por ello “los salvadoreños” tenían que valorar las oportunidades en ese campo. De acuerdo a su discurso, en turismo podrían participar “todo” tipo de empresas, desde grandes hasta microempresas. En aras de facilitar la inversión, su Gobierno crearía las condiciones de infraestructura necesarias, y anunció la creación de una cartera especializada en turismo para impulsar la actividad, destinada a convertirse en uno de los “motores del desarrollo nacional”. Este último apelativo pasó a los discursos de otros actores políticos como un hecho irrefutable.

Como ya apuntaba, el primer decreto ejecutivo de la nueva administración creó el Mitur. Es un momento oportuno para referirme a la dimensión reguladora de mi análisis, que comprende las reglas del juego. Para Lindblom (1991), “las normas especifican lo que a cada actor le es permitido o prohibido hacer en el desempeño de su papel [...] por su gran subordinación a las normas, el juego de poder se asemeja a una partida de juego”. El PFP está constreñido por una serie de normas formales o informales que varían de un proceso a otro y que limitan la interacción de los distintos actores que participan.

Para Zurbriggen (2006), los actores son clave para entender el PFP, pero también concede mucha importancia a las reglas del juego que delimitan la interacción. Les llama “marcos institucionales”, y los define como el “conjunto de reglas constitutivas que delimitan cursos de acción, modos de interacción y resultados deseables”. Las reglas

establecen límites a las acciones: cualquier política y sus resultados se enmarcan en el esquema regulador dominante. También los modos de interacción se verán delimitados. González-Rossetti (2005, p. 22) considera que “las reglas del juego formales e informales presentan oportunidades y obstáculos tanto para los reformadores como para los grupos sociales interesados”.

En El Salvador hay una regla que permite a los presidentes crear ministerios. De acuerdo al artículo 159 de la Constitución Política, “para la gestión de los negocios públicos habrá las secretarías de Estado que fueren necesarias, entre las cuales se distribuirán los diferentes Ramos de la Administración. Cada Secretaría estará a cargo de un Ministro, quien actuará con la colaboración de uno o más Viceministros”. El flamante Mitur sería “el organismo rector en materia turística; le corresponde determinar y velar por el cumplimiento de la Política y del Plan Nacional de Turismo” (Asamblea Legislativa, 2005, p.4).

Volviendo a Tommasi, Echevarria, Lora y Payne (2006), los presidentes “desempeñan una función predominante para determinar el programa de gobierno y formular propuestas en materia de política” (p. 61). En El Salvador, la carta magna también faculta al presidente para nombrar, remover y aceptar las renuncias de los ministros de Estado. Este es uno de los llamados “poderes del presidente”, que tiene una importancia de primer orden en el PFP. La formación y remoción de su gabinete es uno de los poderes de la mayoría de presidentes de un sistema presidencialista¹³.

Estas reglas del juego de rango constitucional le permitieron a Saca designar y, apenas un año después, aceptar la renuncia de Luis Cardenal, tras un conflicto de intereses divulgado en los medios (García, 2005). López Suárez¹⁴, quien fue ministro de Hacienda

13. Para tener una visión más amplia sobre los poderes presidenciales en El Salvador, véase Miranda Baires (2006).

14. Entrevistado el 18 de agosto de 2008. Guillermo López Suárez fue asesor de la ANEP y ministro de Hacienda desde junio de 2004 hasta abril de 2006.

durante buena parte del PFP que estoy estudiando, relató su visión sobre el nombramiento de Cardenal:

El presidente me llamó para que le colaborara en conformar el equipo de Gobierno [...] dentro nos encomendó que le propusiéramos ternas para ministro [...] así fue como de alguna manera le presentamos nosotros varios nombres, dentro de los cuales estaba Luis Cardenal; que a Luis ya lo conocía el presidente a través de ANEP. Y así fue que [...] llegó como Ministro de Turismo.

Hubo algunos pasos importantes en la era Cardenal, particularmente con la elaboración de la “Estrategia Nacional de Turismo” y el documento denominado “Política de Turismo”. Otro resultado relevante de esta administración fue la discusión de la Ley de Turismo, que se terminará aprobando después de la renuncia de Cardenal. Aquí me detendré un poco, describiendo en detalle el proceso de formación de esta ley en el Ejecutivo.

3.3. El proceso de formación de la Ley de Turismo

3.3.1. El proceso de elaboración del anteproyecto de la Ley de Turismo: ámbito ejecutivo

Uno de los diputados más involucrados en el tema fue Roberto D’Aubuisson, presidente de la Comisión de Turismo de la Asamblea Legislativa¹⁵. El legislador relata que acompañó al ministro Cardenal a la sede de la OMT, y llevaban un borrador de ley que se había venido preparando en el Mitur y Capres. Cuando lo presentaron, se encontraron con el rechazo del organismo: “Esta ley no sirve”. Y eso implicó, según D’Aubuisson, “redactar un nuevo proyecto de ley [...] era una ley muy burocrática y el turismo lo que menos requiere es burocracia”.

Independientemente de los argumentos “técnicos” que esgrimió la organización, máxima autoridad mundial en materia de

turismo, se pone de manifiesto la capacidad de los organismos internacionales de recomendar a los funcionarios de los países la receta a seguir, al margen de si ésta se adapta a las condiciones propias de su entorno. Estas “sugerencias” tienen tanto peso que los políticos no dudan en ceñirse al modelo vigente recomendado. La OMT es un poderoso actor que aglutina a 153 Estados y a representantes del sector empresarial de todos los sectores de la industria turística. Esto incluye corporaciones, gremiales y consultoras involucradas en el sector (OMT, 2008). El Salvador es miembro desde 1993, aunque ya lo había sido antes, en el período comprendido entre 1975 y 1981.

De acuerdo a D’Aubuisson, el anteproyecto presentado “hacía demasiado burocrático todo el proceso: pagar permiso, había mucha injerencia de las municipalidades, va la formación de las políticas”. Este argumento anterior es sumamente revelador, y encierra una lógica subyacente en el discurso de los actores: el carácter nacional, no local. En opinión del legislador, “un alcalde no va a saber hacer turismo, lo va a saber un privado. [...] gente experta en turismo que genera productos, y que el Estado lo que hace es promoverlos, porque el Estado tampoco hace turismo, el Estado lo que hace es promover”. La OMT les dijo que eso “que se oye tan participativo, tan bonito, en ninguna parte del mundo funciona, porque ya lo probamos”. Según D’Aubuisson,

lo que menos se debe hacer con el turismo es politizarlo, porque cada municipio va a buscar atraer para sí al turista, lo cual es correcto, pero ¿es un municipio un destino turístico? ¿O es El Salvador un destino turístico? [...] ese primer proyecto nuestro era muy burocrático, demasiado, y la ley tiene que ser, para el turismo, sencilla, simple, práctica y flexible.

La redacción de la ley fue un proceso iniciado por Cardenal y continuado por el nuevo ministro Rubén Rochi, quien asumió el cargo en junio de 2005 y le dio seguimiento a varios de los documentos que le heredó su antecesor. También participó un grupo de

15. El autor de este artículo entrevistó al diputado D’Aubuisson el 22 de septiembre de 2008.

actores con acceso privilegiado en los espacios de interacción de los tomadores de decisiones.

Hay un patrón recurrente en mi investigación con respecto a los actores. Ninguno de los entrevistados mencionó que algún grupo empresarial hayan participado, solo se reconoce la presencia de gremiales. Las empresas son actores clave en el PFP, aunque no tengan una participación asignada constitucionalmente. Para Stein y Tommasi (2007, p. 98), “de todos los grupos sociales con fuertes intereses, las empresas son los que disponen de más dinero para gastar”. Además, sus formas de participación son variadas: (a) firmas, actuación por su cuenta; (b) sectores, cuando existen intereses comunes y cierta homogeneidad en un sector determinado; (c) asociaciones, voluntarias o estatutarias; (d) redes de contactos personales, participación individual de empresarios o intervención directa en el PFP al ser nombrados para un cargo gubernamental o cuando tienen estrechas relaciones sociales con titulares del Gobierno; o (e) movilidad del capital, al influir en las decisiones que buscan atraer capital o mantener inversiones existentes.

El papel de las empresas es insoslayable, ya sea que actúen a título individual y/o a través de cámaras. Para Segovia (2005), estas últimas ya no son de tanta relevancia y ahora los grupos empresariales hacen política por su cuenta. En el PFP de turismo se pudo constatar la participación del influyente Grupo Poma, según indagaciones que realicé en la Asamblea Legislativa y por declaraciones vertidas por su vicepresidente ejecutivo, Patricio Escobar, entrevistado en el marco de la realización de este estudio¹⁶.

Este grupo tiene intereses en distintos sectores: inmobiliario, hotelero, distribución de vehículos, banca e industria. Tiene alianzas

con el Grupo Carso del mexicano Carlos Slim —uno de los hombres más ricos del mundo— y también con grupos centroamericanos y nacionales, p. ej. con el Grupo Motta de Panamá y TACA de El Salvador (Segovia, 2005, pp. 67 y 69). De acuerdo a Escobar, el grupo tomó la decisión de montar su propia compañía de operadores de hoteles y entonces nació el Grupo Real, como una división del Grupo Poma, separada del Grupo Roble, y cuyo derrotero era tener una estrategia de desarrollo hotelero regional.

Con el sello del Grupo Real operan 22 hoteles en las principales ciudades de la región, algunos propios y otros bajo concesión de la marca del Grupo Real. Además de Centroamérica y Panamá, tienen hoteles en Estados Unidos, México, República Dominicana y Colombia. En El Salvador, el grupo posee el Intercontinental de la capital, un Quality en Comalapa, y sendos Confort en La Unión y San Miguel. Las principales inversiones han sido en el segmento “negocios y convenciones”. ¿Podría relacionarse esto con el hecho de que la apuesta principal del Gobierno sea el turismo de convenciones? Este segmento también es el preferido de los actores que participaron en el PFP.

Los antecedentes del Grupo Poma en los PFP de turismo se remontan al período presidencial de Álvaro Magaña¹⁷, quien, según relata Escobar, “creó la comisión nacional de turismo, en la cual nos invitaron a nosotros a participar; yo participé personalmente como miembro del Grupo”. El alto ejecutivo afirma: “Siempre hemos estado muy cerca del turismo y de los entes, allí colaborándoles y ayudándoles, pues, en lo que es posible”¹⁸. Al ser consultado sobre la participación del Grupo Real en el PFP, Escobar comentó, luego de identificar dónde se había incubado la política:

16. Entrevista efectuada el 21 de agosto de 2008. Escobar es, a su vez, esposo de la vicepresidenta de la República del período 2004-2009. ¿No se podría pensar que este vínculo facilitaba al Grupo Poma cercanía y acceso con el Gobierno de Saca?

17. Presidente provisional de El Salvador entre los años de 1982-1984.

18. Las cursivas son mías.

Surge del Gobierno central, surge después de la misma creación del Ministerio de Turismo; y del mismo Ministerio (...) surge la iniciativa de establecer la política. [...] nosotros hemos venido y hemos colaborado en ese sentido con especialistas que han venido y con el desarrollo de estudios, y sentimos, pues, que todo esto fue conformando la idea de la base de lo que ahora se tiene, y eso es lo que ha hecho.

Para el directivo, el turismo es un área en la que “ha habido mucha compaginación entre Gobierno y sector privado, en la cual ambos han visto la posibilidad y la facilidad de desarrollo”. Con firmeza asegura que ellos, como grupo, “no manejan una política de influenciar en las posiciones del Gobierno”, aunque admite que fueron invitados a participar directamente:

Cuando se conforma el nuevo Ministerio, pidieron que un representante del grupo nuestro, que es un grupo importante (...) a nivel regional en el área de turismo, pudiera participar en la directiva de Corsatur; entonces allí (...) Fernando Poma [...] fue quien participara de parte nuestra en esa directiva, pues de esa manera (...) estábamos colaborando, a nivel de directiva, del desarrollo, de la estrategia, de los estudios y los planes que se estaban haciendo.

Está claro que la presencia en Corsatur permite a este importante actor privado acceso a información clave sobre el proceso de política y lo ubica en una posición de privilegio, en la mismísima administración pública. ¿Velará ahí por sus intereses empresariales o por el “bien general”? Vale la pena señalar que Corsatur fue creada en 1996 como una entidad autónoma que tendría la finalidad de desarrollar el sector. Es quien se encarga de ejecutar la política y el plan nacional de turismo. Es quien concentra a la mayor parte del personal administrativo y recursos del ramo turismo, una especie de “maquinaria” del Mitur y cuyo presidente es el propio ministro. Además de participar en la junta directiva de Corsatur, el Grupo Real ha intervenido en distintos procesos relacionados con la Ley de Turismo, tanto en el ámbito ejecutivo como en el legislativo. Su vicepresidente ejecutivo lo cuenta de la siguiente forma:

Cuando se planteó la posibilidad o la alternativa de la Ley de Turismo, nos pidieron también (el Ministerio de Turismo), que nosotros podíamos colaborar en la visión y el análisis de la ley [...] dada la experiencia nuestra y la experiencia de leyes similares de otros países, dado que nosotros estamos en República Dominicana, México, Estados Unidos, en toda Centroamérica, incluyendo Panamá, entonces conocemos la legislación en el área de turismo de cada uno. Como tenemos no solamente hoteles, sino oficinas en todos estos países, o sea, manejamos diez países, entonces podíamos hacer un comparativo, y eso fue lo que hicimos, le pedimos a cada una de nuestras oficinas que nos hiciera un informe sobre las ventajas y las desventajas y las leyes que tenían en el área de promoción e inversión (...) en cada país.

Según Escobar, esto fue como una colaboración de ellos hacia el Ministerio, que a su vez “tomó mucho de lo que presentamos para poder elaborar la Ley de Turismo”. Según el líder empresarial, todo lo expusieron a “nivel técnico”, para que el proyecto de ley ayudara al país a ser competitivo; la idea que se le planteó al Ministerio fue una ley atractiva para los inversionistas. La relación entre políticos y técnicos en la formulación de las políticas públicas es constante y a lo largo de todo el proceso se puede encontrar.

Continuando con la elaboración del anteproyecto de ley, hay que destacar el papel fundamental del gabinete. Aunque en un sistema presidencialista los ministros asumen un rol más restringido ante el claro predominio del presidente, “aportan el conocimiento y las experiencias necesarios para formular políticas. La legislatura y los partidos políticos rara vez disponen de recursos similares que les permitan participar con tanto protagonismo en la formulación de políticas públicas. Los ministros del gabinete también promueven y defienden propuestas y decisiones específicas de política y guían el trámite de los proyectos de ley en la legislatura” (Tommasi, Echevarria, Lora y Payne, 2006, p.66). En el caso de turismo jugaron un papel muy relevante los titulares de ese ramo y de Hacienda.

También conviene examinar las reglas formales que organizaron la intervención de los ministros. De acuerdo al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (RIOE), los ministros y viceministros “tienen como función especial intervenir en la formulación y realización de la política nacional, en los ramos de su competencia y promover, desarrollar y vigilar su cumplimiento”. Los ministros están inmersos prácticamente en todas las fases del proceso de las políticas públicas, desde la formulación hasta la evaluación, pasando por la toma de decisiones y la implementación.

Al ministro de Turismo, particularmente, le compete, según el artículo 45-b del RIOE, “elaborar, formular, planificar y ejecutar la política y el plan nacional de turismo, así como formular los proyectos normativos”. Esta última competencia, referida a los proyectos normativos, explica en buena medida por qué fue el ministerio quien asumió el rol protagónico en la redacción de la ley cuando se encontraba en el proceso ejecutivo. También participó Hacienda, a cuyo ministro le corresponde, entre otras cosas, “participar en la formulación de las políticas de fomento a las actividades productivas y en la administración de incentivos que para tales fines se otorguen” (RIOE, art. 36, numeral 7).

Además de los actores anteriores, la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos y la Secretaría Técnica tuvieron un papel en el proceso de discusión y elaboración de la Ley de Turismo. A la primera y Jurídicos le corresponde “conocer y dictaminar sobre todo proyecto de ley, o de sus reformas, que proponga el Órgano Ejecutivo, a fin de mantener la unidad y armonía de la legislación para cuyo efecto las demás Secretarías de Estado deberán someter los proyectos que elaboren a la consideración de esta Secretaría, antes de proponerlo a la iniciativa del Presidente de la República” (RIOE, art. 47, numeral 11). A la segunda, por su parte, le compete asesorar al presidente en la toma de decisiones estratégicas, aunque no le son estipuladas competencias específicas en el proceso de formación de ley. Luis Mario Rodríguez me manifestó que la redacción inicial de la Ley

de Turismo correspondió al Mitur. La revisión final se llevó a cabo de manera conjunta entre los titulares y los técnicos de cada secretaría, antes de que el anteproyecto fuera enviado a la asamblea. La Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos la revisó en su componente jurídico, y la Secretaría Técnica, en el estratégico, es decir, de visión integral.

Hubo muchas discusiones en el Ejecutivo antes de que la propuesta estuviera terminada para ser enviada a los legisladores. De Gavidia manifestó que el Ministerio de Economía participó en ellas, y hubo visiones interesantes con el debate de los incentivos. La entonces ministra ofrece el punto de vista que se tenía desde el Minec:

Era obvia la necesidad de dar incentivos fiscales por una razón, y es que estamos compitiendo con Centroamérica. Usted tiene leyes de turismo en todos los países, [...] era definitivamente una necesidad. [...] cuando usted tiene un capital y puede tomar decisiones de invertir en cualquier lado, un incentivo pega, no del todo, pero pega.

Rodríguez recuerda que había propuestas diferentes sobre el tiempo que una empresa gozaría de incentivos. Algunos querían que más de diez años, otros querían exención de IVA o del impuesto sobre la renta, también había quienes deseaban que se les eximiera de los aranceles para la importación del equipo que estuviese relacionado con actividades turísticas. Ciertos actores discutían sobre el monto de las inversiones a partir del cual se podía gozar de incentivos; los representantes de la pequeña empresa abogaban por cincuenta mil dólares, mientras que las grandes buscaban una cantidad que oscilaba entre quinientos y un millón de dólares. Esa discusión coincide con la que ya antes habían sostenido en el ámbito privado los ministros de Economía y de Hacienda del Gobierno de Francisco Flores.

Para López Suárez, el proyecto de ley fue elaborado por el Mitur, con la ayuda de la Secretaría Técnica. El Ministerio de Hacienda no participó sino hasta que ya la tenían más o menos estructurada. Ya en el Mitur se había juntado con diferentes personajes que

dieron sus aportes y así empezaron a salir los articulados, que luego llegan a la Secretaría Técnica, la encargada de llamar a los ministerios involucrados. Cada uno lleva el borrador a sus técnicos, quienes dan aportes y, “cuando ya casi va agarrando cuerpo, empiezan las discusiones fuertes”. El ex ministro define esos encuentros como “reuniones político-técnicas”, a las que se hacía acompañar de Luis Barahona y David Avelar, director y subtitular de la Dirección General de Impuestos Internos, además de miembros de la Unidad de Estudios Macroeconómicos del ente fiscal. Se reunían con los abogados del ministro de Turismo y trataban de diseñar una ley compatible con los resultados de las consultas que ya el Mitur había hecho con diferentes sectores. López Suárez detalla:

Rubén [Rochi] tiene clara su fotografía de qué es lo que quiere y él cree que con eso, de acuerdo a lo que le dijeron todos, puede lograr que realmente el turismo salga adelante. Por otro lado, yo tenía claro que si le daba todo lo que Rubén quería, ahí se me podían meter chinche y telepate a pedirme exenciones impositivas.

El ex ministro agrega que la Secretaría Técnica funciona como un mediador que va colaborando con ambos Ministerios para encontrar un consenso. López Suárez expresó: “Con esta ley nunca me sentí satisfecho [...] yo tenía los argumentos suficientes como para sostener que estábamos abriendo mucho espacio y Rubén decía que no, que estábamos haciendo lo que teníamos que hacer”. Rubén Rochi¹⁹ reconoce que había diferencias importantes. Cuando asumió el cargo, le dijeron que la ley estaba “solo de llevar a la Asamblea Legislativa”, pero manifiesta que “había temas que no estaban totalmente resueltos”. Prefiere no entrar en detalles sobre las diferencias para no “abrir heridas y herir susceptibilidades”.

El ministro identifica a Casatur como el actor que “lideraba de parte del sector privado

las ‘negociaciones’ con el Ejecutivo”. Lleret, presidente de la gremial, admitió la participación activa de esta en tales negociaciones. Al ser consultado si la cámara había contribuido con la elaboración de la ley, el empresario respondió que sí se ayudó “a la redacción y a su vez en aspectos puntuales: modificaciones de artículos, aportes de elementos. Fue una negociación intensa”. Casatur, como ya había quedado en evidencia, estaba de acuerdo con los incentivos.

Rochi no menciona a otros actores privados que a título individual o de manera colectiva tuvieran algún grado de protagonismo, aparte de la gremial mencionada. Guardó reservas para mencionar a otros, aunque admitió que “siempre hubo personas con intereses en el sector que mandaban notas, sugerencias de lo que debía o no incluirse, no obstante la contraparte importante fue Casatur”. Entre los actores formales, el funcionario habla del “Ministerio de Turismo y sus técnicos, de la Secretaría Jurídica, de la Secretaría Técnica [...] el Ministerio de Hacienda tuvo una participación activa por el tema de los incentivos fiscales”. Rochi asegura que el presidente Saca no se involucró directamente en las negociaciones, dado que para eso tiene a sus ministros. Delegó en las Secretarías y, una vez listo el anteproyecto, se le informó para ver si no tenía alguna observación de fondo.

Y es así como, según Rochi, se llega a un “consenso”. En opinión del ministro el mensaje siempre fue “señores, tengamos ley; aunque no sea una ley perfecta, tengamos ley”. Fue así como finalmente se envía la ley a la Asamblea Legislativa. En el Cuadro 2 se puede observar un resumen de los escenarios, actores y reglas predominantes. Es visible que sólo un grupo selecto de actores participaron en el proceso, todos muy influyentes y con un acceso preferente a la “cocina” de la política pública.

19. Entrevistado por el autor de este artículo, el 17 de noviembre de 2008.

Cuadro 2
Escenarios, actores y reglas del proceso de formación de ley en el Ejecutivo

Principales escenarios	Duración	Tema a discutir	Principales actores	Reglas
Ministerio de Turismo	Un año, aproximadamente: junio 2004-agosto 2005	Incentivos fiscales, fondo de promoción, necesidad de una ley	Mitur, Minec, MH, Grupo Real, ANEP, Casatur, Secretaría Técnica, Secretaría de Asuntos Jurídicos y Legislativos	Cn. arts. 256, 159, 162, 167 y 168. RIOE, arts. 36, 37 y 45
Ministerio de Hacienda	Indefinido	Incentivos fiscales	Ministro de Hacienda, Técnicos, Dirección General de Impuestos Internos, Unidad de Estudios Macroeconómicos	
Capres	Un año, aproximadamente: junio 2004-agosto 2005	Visión estratégica, plan de gobierno	Secretaría Técnica, Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos	

Fuente: Elaboración propia.

3.3.2. El proceso de formación de la Ley de Turismo: ámbito legislativo

Por excelencia, la función de dar leyes está a cargo del Legislativo. Para Stein Tommassi, Echevarría, Lora y Payne. (2006), “se espera que las legislaturas representen las necesidades y los deseos de los ciudadanos a la hora de formular las políticas; identifiquen los problemas de la población, y formulen y aprueben leyes para resolverlos”. Los grupos parlamentarios no necesariamente representan las necesidades y deseos del ciudadano, y más bien parece que se encargan de aprobar leyes hechas a la medida de intereses particulares dominantes; sin embargo, esto no omite su crucial papel en el PFP.

De acuerdo al artículo 121 de la Constitución, “la Asamblea Legislativa es un cuerpo colegiado compuesto por Diputados [...] y a ella compete fundamentalmente la atribución de legislar”. El 131, numeral 5, dispone que a la asamblea corresponda “decretar, interpretar auténticamente, reformar y derogar las leyes secundarias”. La Ley de Turismo entraría a formar parte de esta categoría de “leyes secundarias”. Aunque muchas

leyes pueden originarse en la asamblea, hay iniciativas de ley que provienen del presidente por medio de sus ministros. La agenda legislativa está dominada por el presidente y los diputados.

El proceso de formación de ley arranca cuando la Asamblea recibe un proyecto como pieza de correspondencia, de acuerdo al artículo 133 de la Constitución y los artículos 17, n.º 3, y 73 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa²⁰. A continuación, la junta directiva conoce la iniciativa del proyecto de ley (RIAL, art. 12, n.º 12, y art. 15, n.º 2). Posteriormente, es el pleno legislativo quien conoce el proyecto, según el 72 del citado reglamento. El pleno decide o bien darle dispensa de trámite al proyecto, cuando se trata de casos “urgentes”, o bien pasarlo a la comisión legislativa respectiva, para que estudie el proyecto y emita un dictamen, de acuerdo a lo establecido por los arts. 37, n.º 1, 51 y 52 del RIAL. Acto seguido, la junta directiva conoce sobre el dictamen (RIAL, art. 52, inciso 2) y luego pasa al pleno nuevamente, donde se conoce el dictamen y se efectúa la discusión y la votación. Según la Constitución, hay tres tipos de votación: mayoría simple (mitad más uno = 43 votos) y

20. En adelante usaré la abreviatura “RIAL” para referirme a este reglamento.

dos tipos de mayoría calificada (dos tercios = 56 votos, o tres cuartas partes = 63 votos). Si hay desaprobación, el proyecto es desechado y se manda al archivo; si es aprobado, el proyecto se convierte en decreto legislativo (RIAL, art. 131 ord. 5.º; Cn. arts. 90, 91, 92, 93) y se traslada al Presidente de la República en un plazo de diez días (RIAL, arts. 134, 135; Cn., art. 92).

La Ley de Turismo ingresó a la Asamblea a iniciativa del presidente, por medio de sus ministros de Hacienda, de Economía y de Turismo. Para estudiar el Proyecto de Ley de Turismo, así como las reformas a la ley de Corsatur y a la ley del ISTU, se formó una comisión ad hoc. Las comisiones legislativas se encuentran integradas por diputados propietarios con el objeto de estudiar y dictaminar las iniciativas legislativas. Estas deberán “escuchar en audiencia a los interesados en los proyectos legislativos o a los afectados por ellos, si por escrito solicitan ser oídos (RIAL, art. 37). De acuerdo al artículo 38 del RIAL, las comisiones pueden ser permanentes, transitorias, ad hoc o especiales. Las ad hoc se establecen por un acuerdo de la junta directiva de la Asamblea Legislativa, para un trabajo concreto. La comisión ad hoc que me ocupa en este trabajo estaba compuesta por los siguientes diputados (OAC²¹): Ciro Cruz Zepeda (PCN), José Francisco Merino (PCN), Alejandro Dagoberto Marroquín (PCN), Rolando Alvarenga (Arena), Julio Gamero Quintanilla (Arena), Roberto D’Aubuisson Munguía (Arena), Hugo Roger Martínez (FMLN), José Salvador Arias Peñate (FMLN), Ricardo González (FMLN), Rodolfo Antonio Parker Soto (PDC), Jorge Escobar Rosa (FMLN) y Fernando González Gutiérrez (CD).

El diputado D’Aubuisson me explicó que esta comisión se integró de manera mixta y que, además de los diputados de la Comisión de Turismo, Juventud y Deporte, que él preside, se incluyó a diputados de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, debido a que los incentivos fiscales, incluidos

en las discusiones, son un tema más afín a esta última. La comisión realizó un total de quince reuniones entre agosto y diciembre de 2005 y en algunas de ellas recibió a distintos invitados, entre quienes estaban algunos de los actores ya mencionados, que prácticamente iban a apoyar la ley en cuya elaboración ya habían participado en el escenario ejecutivo. Llegaron otros actores a dar su opinión, pero no fue mucho lo que aportaron, pues la normativa no sufrió grandes modificaciones desde que se despachó de Capres. En el Cuadro 3 se puede observar el detalle de los visitantes a la comisión.

Muchas fueron las personas invitadas, haciendo más complejo el entramado de actores que tuvo la oportunidad de dar su opinión sobre esta ley. Esto está contemplado en el RIAL, artículo 49: “Cuando las comisiones lo consideren procedente, previa solicitud por escrito del interesado, darán audiencia a las personas o los representantes de sectores peticionarios, en algún tema que las comisiones estén estudiando”. Ahora, y como hemos visto a lo largo de este trabajo, de la amplia gama de actores, siempre son unos pocos los que tienen mejor acceso, y cuya participación es evidentemente más amplia.

Cuadro 3
Lista de invitados a la comisión ad hoc

Fecha de invitación	Lista de invitados
5 de septiembre	José Luis Rodríguez (asesor legal del MARN) José Marengo Rodríguez (asesor) Rubén Rochi (ministro de Turismo) Arturo Hirlemann Mauricio Tobar Salvador Laínez Blanca de Magaña Hugo Barrera (ministro de Medio Ambiente) Michelle de Gutiérrez (viceministra de Turismo) Carmen de Arévalo Sr. López Juárez

21. Oficina de Atención Ciudadana de la Asamblea Legislativa.

Fecha de invitación	Lista de invitados
19 de septiembre	Rubén Rochi Carolina López de Castro Antonio Carbonero Partirio Díaz Fuentes Federico Lemus (Casatur) Carlos Delgado (Casatur) Edgardo Contreras (Casatur)
10 de octubre	José Miguel Carbonell (presidente del Buró de Convenciones) Daniel Sternfels (vicepresidente del Buró de Convenciones) Antonio D. (presidente de la Asociación Salvadoreña de Hoteles) Alberto Ascencio (vicepresidente de ASH) César Barragán
17 de octubre	Claudia Umaña (Fusades) Javier Castro (Fusades) Herber Mauricio Aguilar César Humberto Solórzano Nidia Díaz
24 de octubre	Claudio de Rosa Mariano Guzmán
7 de noviembre	Marco Antonio Funes (Comures) Pablo Portillo Hurtado (Comures) Héctor Rafael Martínez (Comures) Guillermo López Suárez (ministro de Hacienda) Carmen Regina de Arévalo Luis Alonso Barahona
14 de noviembre	Marysa de Tobar (Policía de Turismo de la PNC) Sergio Danilo Alvarenga (PNC) Raúl Vinalel (Subdirección de Seguridad Pública) Graciela de Holman Alfredo Mena Lagos Jaime Antonio Baires (Cámara de Comercio e Industria) Elena María de Alfaro (Cámara de Comercio e Industria)
28 de noviembre	Rodrigo Ávila Ángel Ever Manzanares (Policía de Turismo de la PNC)

Fuente: Oficina de Atención Ciudadana, Asamblea Legislativa.

Uno de esos actores es el ya mencionado Grupo Real, parte del Grupo Poma. Me llama la atención que los representantes de este importante grupo empresarial no estén nomi-

nados en el listado anterior, cuando incluso su participación fue cubierta por los medios (*La Prensa Gráfica*, 9-12-2005) y su vicepresidente lo reconoció cuando lo entrevisté. La omisión podría ser un error; de hecho, detecté algunas imprecisiones en el cuadro precedente²². O bien la omisión es interesada, en plena concordancia con la poca disposición de los actores formales a admitir que tuvieron entre sus interlocutores a empresas que actuaron por su cuenta en el PFP. Según *La Prensa Gráfica*, la comisión ad hoc recibió a Ricardo Poma, presidente del Grupo Poma, el 5 de diciembre de 2005, cuatro días antes de que el pleno aprobara la ley. Parecía el sello a un proceso largo y complejo.

No todos omitieron mencionar al Grupo Poma como un actor relevante en el proceso legislativo. La entrevista realizada a López Suárez devela una percepción interesante: “Los diputados se alimentan del sector privado [...] van a llegar algunos influyentes (...) que tienen el contacto con los diputados y que van a darle el *input* al diputado de cómo miran ellos la cosa [...] obviamente, quienes influyeron más son quienes tienen mayores intereses, aquellos que tienen inversiones en hoteles grandes, o que tienen proyectado desarrollar inversiones grandes [...] ahí no llegó aquel que quería poner un su changarrito con tres cuartos o cinco cuartos, alguna su oficinita, no; (*ese*) *no tiene acceso*”²³. Al pedirle que identificara con su nombre a algunos de esos influyentes, el ex funcionario respondió: “Aquí tenés a los Poma, gente como ellos a quienes puede afectar o no afectar algunas proyecciones que tengan [...] todos los grupos hacen lo mismo [...] el que se me viene a la mente es el Grupo Poma, porque es el más grande”. El acceso privilegiado es una especie de regla no escrita, informal, que condiciona de hecho las interacciones políticas.

22. Por ejemplo, se hace referencia a Claudia M. de Rosa, en lugar de Claudio. O se menciona a Graciela de Holman como representante de Comures, siendo ella una empresaria que ha pertenecido a la directiva de Corsatur y ha sido presidenta del Comité de Turismo de la CCIES.

23. Las cursivas son mías.

Para el diputado D'Aubuisson, "se escuchó a todo el mundo". Había consenso en que se necesitaba una ley. Inclusive, la discusión sobre los incentivos no fue intensa, afirma el diputado, algo que supondría una diferencia con el proceso anterior, en el Ejecutivo. Sin embargo, para otros no todo fue tan armonioso en un principio; para Rafael Lleret, que visitó la comisión, fue "una negociación larga y compleja". Sin embargo, reconoce el consenso en que se necesitaba regular el sector. El diputado Ricardo González²⁴, del FMLN, asegura que hubo puntos de desacuerdo, y se refiere específicamente a la cuantía de las nuevas inversiones, que ellos querían bajar de los 50,000 a los 5,000 dólares, para favorecer el turismo local, de montaña o natural. Mencionó como ejemplo algunas zonas ecoturísticas, como Perquín y Chalatenango, donde hay inversiones de tres o cuatro cuartos en Morazán y hostales de hasta diez habitaciones en el caso de Chalatenango; pero que en ambos casos no llegan a los 50,000 dólares propuestos como piso para ser exonerados de impuestos.

Para González, el anteproyecto de ley había sido consultado con la Casatur, por restauranteros, hoteleros y otros actores, en las discusiones dentro del Ejecutivo. A la asamblea llegaban a respaldar porque había consenso en tener una ley, y aunque no fuera perfecta, se tenía que regular el turismo. Refiriéndose a la posición del FMLN, González reveló: "Con la mayoría de artículos, en términos generales, estábamos de acuerdo". Por su parte, D'Aubuisson dijo que el presidente de la ad hoc, Alejandro Marroquín, se abstuvo de votar en la comisión tras no poder introducir unos cambios que según el arenero se asemejaban al primer borrador (el rechazado por la OMT), donde se le daba mayor protagonismo a los alcaldes y lo complicaba todo.

Finalmente, llegó la hora de que el anteproyecto pasara al pleno. Con fecha 9 de diciembre de 2005, la comisión ad

hoc envió una carta a los secretarios de la Asamblea solicitando que en la plenaria de ese mismo día se aprobara el proyecto de Ley de Turismo, las reformas a la Ley de la Corporación Salvadoreña de Turismo y las reformas a la Ley del Instituto Salvadoreño de Turismo. Entre los argumentos expuestos por la comisión se encuentra el hecho de haber escuchado "a los sectores involucrados directamente en esta normativa, para poder contar con los elementos necesarios para un efectivo estudio de la misma". Según la carta mencionada, la comisión reporta haber sostenido varias reuniones tanto con el sector público como con el sector privado y menciona que recibió entre otros a los siguientes actores: Ministerio de Turismo, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Economía, Ministerio de Gobernación, Corporación Salvadoreña de Turismo, Cámara Salvadoreña de Turismo, Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (Comures), Buró de Convenciones, Asociación Internacional de Transporte Aéreo, Asociación de Hoteleros, Asociación Bancaria Salvadoreña, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades). La carta de la comisión continúa con la siguiente argumentación:

En el ámbito internacional, el turismo ha demostrado ser una industria eficaz para generar desarrollo económico y social, ya que involucra a un conjunto muy significativo de actores públicos y privados y las actividades económicas se esparcen geográficamente, de forma que genera grandes cantidades de empleos; esto último es lo que motiva a regular el sector turismo, en el sentido que de forma ordenada y motivada se genere inversiones para que salvadoreños tengan la posibilidad de acceder a empleos y poder mejorar en su calidad de vida.

La misiva continúa la exposición, arguyendo que El Salvador cuenta con condiciones

24. Ricardo González era secretario de la Comisión de Turismo, Juventud y Deportes, y formó parte de la comisión ad hoc. Fue entrevistado el 29 de septiembre de 2009.

apropiadas para impulsar el turismo y asegurando que la actividad turística se vincula a otros sectores como el agropecuario, industrial, construcción y servicios, y estos se pueden ver favorecidos en su producción de bienes y servicios.

Fue así como el 9 de diciembre de 2005 se aprobó la ley y el paquete de reformas con 45 votos a favor. Pese al inicial acuerdo del FMLN, se abstuvo de votar, debido, según el diputado González, a una “decisión política”. Mencionó el papel relegado de las municipalidades, argumentando que en otros países son actores relevantes. Pese a su disenso con esta omisión, el diputado está de acuerdo con el hecho de que se haya empezado a regular la materia.

La ley aprobada tiene por objeto “fomentar, promover y regular la industria y los servicios turísticos del país, prestados por personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras”. Define por turismo “las actividades que realizan las personas durante sus viajes en lugares en lugares distintos a los de su habitual residencia, por un período consecutivo inferior a un año, con fines de recreación o descanso”. La ley también define competencias en materia de turismo, habla sobre el registro nacional de turismo y las obligaciones de las personas y empresas inscritas en él, de los ingresos para la promoción turística, del fomento de la industria turística (beneficios e incentivos, condiciones y regulaciones para su otorgamiento) y de las infracciones y sanciones. En las disposiciones transitorias se establece el monto mínimo de las empresas beneficiadas por los incentivos: “Toda nueva inversión que sea calificada como Proyecto de Interés Turístico Nacional, por un monto de capital propio de al menos cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$50,000.00)...”. Los incentivos incluyen exención del impuesto sobre la transferencia de bienes raíces, impuesto a la transferencia de

bienes muebles y a la prestación de servicios, impuesto sobre la renta, así como exención parcial de los impuestos municipales.

Parece haber un acuerdo sobre la necesidad de tener una ley, aun reconociendo que a esta le faltaba mucho. D’Aubuisson piensa que pese a que la ley tuvo un cariz más “hacendario”, hubo consenso en aceptar el “mínimum vital” y no agregarle más para no entorpecer su aprobación. Pero todos reconocieron que la ley tenía que irse ampliando.

3.3.3. Las últimas propuestas de reforma a la Ley de Turismo

El diputado D’Aubuisson asegura que posteriormente, y a iniciativa de él, solicitaron una consultoría para realizar reformas a la ley. Fue la Comisión de Modernización de la Asamblea la que la otorgó, bajo recomendación de la OMT, a Walter Niehaus, según lo establecido en el contrato n.º BID 34/2007, denominado “Asesoría para la elaboración del proyecto de reformas a la Ley de Turismo y un documento estratégico de apoyo legislativo para el desarrollo turístico de los departamentos de Cabañas, Chalatenango y Morazán”²⁵.

Niehaus, doctor en Derecho Económico Internacional, fue ministro de Turismo en Costa Rica, además de viceministro de Relaciones Exteriores (Niehaus Abogados, 2008).

Entre las reformas se incluye la frase “se declara el turismo de interés nacional”. A la definición de la ley actual, se agrega “y que permanece al menos una noche fuera de su lugar habitual de residencia”. A los fines “descanso” y “recreación” se les une “esparcimiento”. Además, se le asignan al Mitur competencias que antes estaban adjudicadas con una vaga referencia o que no se encontraban en la ley.

25. Datos obtenidos de una copia de los productos entregados por Niehaus y del memorando de la Asamblea, donde la asesora principal del programa técnico de modernización y fortalecimiento de la Asamblea Legislativa remite el documento a los diputados miembros de la Comisión de Turismo y a los de los departamentos de Cabañas, Chalatenango y Morazán.

Se incluyen las municipalidades como participantes en la elaboración de planes maestros de desarrollo regional y de las llamadas zonas de desarrollo turístico prioritarias. Según la propuesta, se faculta a estas como responsables Niehaus Abogados, firma que se encarga de numerosos asuntos, entre ellos el derecho del sector turismo. La consultora se enorgullece de que varios de sus miembros hayan ocupado prominentes cargos en distintos de formular y aprobar ordenanzas de uso de suelo de aptitud turística. En el producto de la consultoría hay todo un apartado sobre la “descentralización y embajador de su país en la Organización de Estados Americanos. Es miembro del bufete de funciones” y ahí se habla sobre los “órganos estatales y municipales de turismo”. Entre las medidas más importantes se encuentra la creación de oficinas de turismo en las municipalidades y la obligación del Mitur de mantenerlas informadas, la simplificación de los procedimientos y trámites administrativos en las instituciones del sector público cuando se trate de aquellos relacionados con el turismo. En otra reforma, se le da a la política turística, dependencia funcional del Mitur.

En el potencial anteproyecto, se ha creado un nuevo capítulo donde se protege al turista desde el punto de vista de los derechos del consumidor, asignándole responsabilidades al prestador del servicio. La propuesta de reforma no toca aspectos relacionados con el fondo de promoción turística o en lo relacionado con los incentivos fiscales. Hay un nuevo artículo que estipula que Mitur y Corsatur promoverán y garantizarán “la libre iniciativa privada en el sector”, así como una disposición tendiente a que se reforme el Código Municipal con las nuevas competencias de las municipalidades y la destinación del tres por ciento del Fodes para apoyar el desarrollo del turismo en el municipio.

Hay que tomar en cuenta que los resultados de la consultoría son “recomendaciones técnicas” y que si bien fueron solicitadas por

el grupo parlamentario de Arena, no se sabe si los productos serán del beneplácito de este partido, o si el FMLN estará de acuerdo. El estudio de la comisión respectiva lo determinará finalmente.

3.4. Otros documentos de la política de turismo

Además de la identificación de los actores, Etviti y Leyva también consideran importantes las propuestas y cómo aparecen en cada etapa. Esto permitiría conocer de algún modo, en una investigación sobre otras fases de la política, ganan y quiénes pierden como resultado del proceso de decisión e implementación. Hay distintos actores en liza por imponer su propia definición del problema y por incluir sus propuestas. Cada uno sugiere una solución para diferentes aspectos de la reforma y lleva a cabo acciones para hacer valer su postura ante los tomadores de decisiones. En una mirada al proceso de las políticas, Aguilar Villanueva incluye algo denominado “las proposiciones de la política”, que comprende, tanto los fines y metas como los medios de efectucción.

Cuando se creó el Ministerio de Turismo, se encargó al entonces Titular Luis Cardenal el diseño de una política del ramo. Se contaba con pocos recursos y con una visión bien general sobre lo que se quería. Se elaboraron una serie de documentos conocidos como la “política nacional de turismo” y la “estrategia nacional de turismo”²⁶ que fueron encargados por el Mitur a L. Chévez Consultores, una empresa especializada en cambio organizacional. Se va haciendo visible la importancia de los “técnicos” como actores del PFP. Es claro que un estudio técnicamente adecuado puede apuntar en una u otra dirección, en función de los intereses políticos. La conjunción entre técnicos y políticos es un elemento clave para entender el PFP, y aunque no se descarta la enorme influencia de los primeros, son los últimos los que al parecer, al menos en la política de turismo, han tenido la última palabra.

26. Al segundo documento se le llamó también “Enadetur”, por sus siglas (es curioso, tomando en cuenta la influencia de la ANEP y sus documentos Enade en la política de turismo).

Cuando Rochi llegó al despacho y se encontró con la Enadetur, se sorprendió al ver que el documento distaba mucho de lo que conocía como una estrategia; sin embargo, consideró que ello no le restaba valor al documento, pues, según él, ahí se recogían las expresiones vertidas en una consulta a los “sectores vivos del país” y, por lo tanto lo utilizó como insumo. Tras reconocer que necesitaba un plan estratégico, gestionó recursos para financiarlo con el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) y contrató al Grupo GDT, una firma consultora española.

El ministro relató que solicitó celeridad en la consultoría para que el plan estuviese listo en apenas unos meses. De acuerdo a Rochi, el grupo consultor deseaba hacer un estudio previo: “Como buenos consultores querían hacer la parte de diagnóstico, que es la parte más jugosa, en la que más trabajo se requiere, por tanto, en la que más oportunidades de ganar plata se tenían”. Rochi se negó a que hicieran el diagnóstico y les dijo que realizaran el plan con base en “un montón de estudios” que ya había, incluyendo la Enadetur. El funcionario alude a consultorías técnicas financiadas con cooperación internacional.

Según el entonces ministro, hubo una discusión con ellos debido al trazado de objetivos. Mientras él les pedía objetivos cuantitativos, GDT le aconsejaba objetivos cualitativos con el argumento de que se trataba de “un instrumento político” donde “no se suelen poner muchos objetivos cuantitativos porque esto compromete a los Gobiernos, a las instituciones”. El ex funcionario afirma que finalmente en el documento dejaron una buena cantidad de acciones específicas por lograr. Rochi no se autodefine como un político del sector privado y posiblemente eso influyó en su visión de estrategia más al estilo “empresa”, tendiente a la cuantificación de objetivos, en

contraste con los típicos documentos gubernamentales, más vagos y generales, como los ya mencionados “política de turismo” y Enadetur. Fue así como surgió el Plan Nacional de Turismo 2014 (PNT 2014).

Algunos actores aseguraron no haber participado en la elaboración del documento, o bien manifestaron su desacuerdo. Al ser consultado por el plan, Herberth Sermeño²⁷, presidente de la Asociación de Tour Operadores (Asotour), manifestó: “Lo recibí como guacalazo, porque nadie lo consensuó; a nosotros nos pusieron ‘aquí está, estos son nuestros objetivos para el 2014’. Muy bien, los vamos a recibir y los vamos a leer”. No cree el líder gremial que haya habido amplia participación, a su juicio se consultó con “dos o tres funcionarios”. Sin embargo, aclara que no piensa que el plan sea malo tomando en cuenta de dónde venían: de no tener nada.

Por su parte, Susana Barrera²⁸, presidenta de la Asociación de Turismo Rural de El Salvador (Atures), manifestó que ellos no participaron por tratarse de una asociación relativamente nueva. Al preguntarle si consideraba que su sector se encuentra incluido en la agenda, respondió que “la apuesta gubernamental es el turismo de negocios o convenciones. El Salvador ni siquiera tiene un concepto nacional de turismo rural [...] (para) el turismo convencional su concepto es dictado por la OMT y cada país lo adopta. El turismo rural ligado a la agricultura no existe en El Salvador, oficialmente”. Llama la atención su percepción sobre el papel de la OMT, cuya injerencia directa o indirecta ya se ha sugerido en este trabajo.

Para Ileana Gómez²⁹, del Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medioambiente (Prisma), el turismo debe

27. Entrevistado el 24 de septiembre de 2008. Asotour es una gremial que aglutina a diecinueve empresas del sector de *tour* operadores. Tienen un asiento en la Cámara Salvadoreña de Turismo, ocupado por Sermeño.

28. Consultada vía correo electrónico. Con comunicación el 28 de octubre de 2008. Atures es una asociación que surgió de la Maestría en Turismo Rural de la Universidad Dr. José Matías Delgado, en 2007.

29. Entrevistada el 17 de septiembre. Prisma es una organización interesada en el tema turístico desde sus impactos en los territorios, el medioambiente, el uso del suelo, el ordenamiento, etc.

ir más allá del mercadeo y la propaganda que caracterizan al Mitur en sus intentos por promover el turismo. Debe haber una visión más integral, vinculando las actividades turísticas con los procesos territoriales, idea que Prisma difunde en estudios y talleres. Al indagar si invitaron a representantes de Mitur o del Gobierno a sus talleres para conocer sus propuestas, Gómez dijo que no “porque ellos están muy enfocados en los temas de mercadeo y creación de imagen, y entender los procesos sociales y económicos no es tan fácil”. Apenas un representante de Corsatur asistió a un taller y Prisma no intentó hacer más por influir en una política con la que discrepan. Para Gómez, lo formulado por el sistema político considera al turismo desde la óptica empresarial, no social ni territorial.

El PNT 2014 no llegó hasta el año propuesto. Se sometió a una evaluación que desembocó en un nuevo plan con un horizonte más lejano: 2020. Esto pone de relieve que las fases no se suceden de forma lineal y ordenada. Se separan por fines analíticos, pero la política de turismo prueba que incluso dos fases se pueden suscitar de manera simultánea, porque mientras se implementaba el PNT 2014 se procedía a su evaluación y tras esta, veíamos una continuación del proceso de formulación, no uno “nuevo”, sino una extensión del primero, influido por la evaluación, pero también por la dinámica misma del proceso, con sus escenarios, sus actores y sus reglas. Tanto la evaluación del Plan 2014 como la elaboración del Plan 2020 fueron diseñadas por el ya mencionado Grupo GDT con la colaboración de “Econlab”, empresa española dedicada a la investigación y al *marketing*. El equipo de trabajo del Plan 2020 estuvo conformado por Baltasar Fernández Ávila (coordinador general), Ricardo Rojas Bejarano (director técnico) y un equipo consultor asistente conformado por Gilberto Salanova, Daniel Sternfels y Marco Vinicio Escobar.

El equipo consultor realizó, según el documento, treinta y dos entrevistas personales con agentes públicos y privados; además de diversas “reuniones de trabajo” con las principales gremiales del sector turístico. El autor de este artículo estuvo participando como observador en una de las sesiones de consulta denominada “Foro de reflexión en el horizonte del Plan Nacional de Turismo 2020”, que se llevó a cabo los días 17 y 18 de septiembre de 2008. Ahí fue posible observar a una amplia gama de participantes, incluyendo algunos ya conocidos y mencionados, como los presidentes de Corsatur, Comité de Turismo de la CCIES y el Buró de Convenciones. Las reglas informales que operaron durante el foro estaban incluidas en una hoja de instrucciones que se entregó a los participantes. Cada uno debía escribir un máximo de cinco ideas relevantes como “posible solución” a la temática establecida por los facilitadores. No había mucho espacio para *explayarse*, se requerían palabras clave o frases muy cortas, según lo regulado por los organizadores. De acuerdo a la hoja mencionada “todas las aportaciones tienen un gran valor, como insumo, en el trabajo de revisión y redacción del PNT 2020”. Después, se hacía una sistematización y puesta en común, plagadas de vaguedades que no parecían reflejar lo expuesto por los presentes, al menos en una de las siete mesas que se instalaron, llamada “servicios de infraestructuras públicas”³⁰.

Para Atilio Córdova³¹, presidente de la Asociación de Pequeños Hoteles, más que una consulta los organizadores buscaban un análisis de los participantes. Para el empresario hotelero, posteriormente, en otro momento distinto al foro, habría reuniones con cada gremial para que estos expusieran su posición. A su asociación no la invitaron directamente, sino que a Casatur, quien a su vez les envió una nota para una reunión previa. Córdova me confesó su oposición a que

30. Para una mirada más amplia sobre el PFP de turismo y el contenido de los documentos, consultar Miranda Baires (2009).

31. Entrevistado el 17 de septiembre de 2008. La Asociación Salvadoreña de Pequeños Hoteles inició operaciones en 2004, representando a 20 hoteles. Actualmente, aglutina a un total de 45, y es miembro de Casatur y del Buró de Convenciones.

fuera la cámara la que llevara las propuestas de la Asociación de Pequeños Hoteles: “No tenemos ningún problema con que Casatur esté, pero no vamos a permitir que nos den línea, sino que vamos a exponer lo que nosotros pensamos”. Córdova mostró su deseo de reunirse directamente con el asesor del ministro, respetando el mecanismo de coordinación propuesto, pero sin que “Casatur tome completamente la posición porque creemos que nosotros representamos a nuestro sector”.

Podría señalar, en virtud de lo registrado, que en el foro se dijeron muchas cosas, pero era evidente a todas luces que las oportunidades de expresar los intereses no parecían ser las mismas que se pudieran presentar en una de las “reuniones de trabajo”, de las que habla el documento. Ya me he referido al acceso privilegiado que tienen algunos actores, quienes pueden decir mucho más que “palabras clave o frases muy cortas”. De hecho, en los días del evento, mientras esperaba entrevistar al presidente de Casatur a efectos de esta investigación, en la sede de la corporación, observé que llegaba el principal asesor técnico del ministro de Turismo, Luis Guevara, para reunirse con el dirigente gremial. Era evidente que Lleret podría hablar mucho más que “palabras clave” con el representante del Mitur. Los actores no suelen hablar de estas reuniones que escapan al ámbito público y poco puede hacer el investigador para manifestarse con propiedad sobre lo tratado en estas. Al menos se puede sugerir que hay ciertos actores que son interlocutores válidos para los tomadores de decisiones y cuyos intereses son promovidos directamente y con más facilidad que la mayoría de participantes del “foro de reflexión”.

Según Atilio Córdova, las reuniones privadas forman parte de la mecánica del sector, son como consultas en las que se exponen planteamientos al ministerio: “Nosotros también hemos tenido reuniones privadas [...] la Asociación de Hoteles lo ha hecho, la Asociación de Tour Operadores, el Buró de Convenciones, la cámara [...] todos”. Las revelaciones de Córdova son interesantes porque, aunadas a otros hallazgos de este

estudio, dejan en evidencia que las políticas públicas se formulan también en ámbitos privados, sin acceso. Si muchas reuniones en el ámbito “público” son poco transparentes, ¿cómo se enterará el ciudadano común y corriente de las reuniones privadas donde se discuten asuntos de relevancia pública?

3.5. La legitimación de la política: la publicidad del Mitur

Una característica de la apuesta gubernamental por el turismo en el período estudiado fue su enorme visibilidad mediática. A la par del PFP fue observable un esfuerzo notable por promover la necesidad de esa política y la justificación de su existencia. La publicidad buscaba legitimarla y argumentar en favor de que se hacía algo conveniente: no una política que beneficie intereses particulares, sino una donde quepan todos, porque “turismo somos todos y es tarea de todos”, frase repetidamente mencionada en la publicidad oficial. Es necesario aclarar que la promoción turística pertenece a la fase de implementación de la política pública y no la abordo aquí, pero sí incluyo los mensajes que tuvieron como propósito legitimar la política y que considero parte del PFP. Esta distinción analítica no es sencilla y las fronteras pueden ser borrosas.

Me interesa particularmente detenerme en una de las campañas de comunicación que tuvo lugar en el año presidencial comprendido entre junio de 2006 y mayo de 2007, denominada “Campaña de comunicación y sensibilización de cultura turística”. Según el Mitur, en su *Memoria de labores 2005-2006*, esta se logró implementar por medio de un concurso público, y se le dio luz verde el 5 de septiembre de 2006. La campaña fue denominada precisamente “Turismo somos todos y es tarea de todos”. La frase tiene claramente un sentido de totalidad, de conjunto; y además de pertenencia. Podría sugerir que todos somos parte de la política de turismo; al ser parte pareciera que participamos en su formulación, tomaremos parte en sus beneficios, y además, es nuestra tarea, es decir, tomaremos parte en su implementación: ¿una política pública que beneficia a todos?

De acuerdo al Mitur, la campaña buscaba responder a las preguntas ¿qué es el turismo?, ¿por qué turismo? y ¿cuál es el rol de cada uno dentro del turismo? Estas tres preguntas nos pueden llevar a pensar que el Mitur pretende que todos acepten la definición propuesta de turismo, pues defiende la apuesta gubernamental por el sector y le dice a los receptores del mensaje el papel que cada uno tendrá que desempeñar.

Los objetivos de la campaña son “crear conciencia turística en la sociedad salvadoreña y tratar de estimular un nuevo papel en los ciudadanos, con el fin de hacerlos participar en el sector”. Hay, según el Mitur, dos retos con ello: “Lograr en el salvadoreño un cambio de creencias y dar paso a un cambio de actitudes”, es decir, pasar de la idea de que en comparación con el mundo el país no tiene nada que ofrecer a concebirlo como “un destino turístico de clase mundial”. ¿Quién podrá negarse a tomar decisiones y acciones a favor del turismo con un país como el planteado? Menos aún si el destinatario del mensaje tiene un papel importante en tan deseable país.

La campaña se dio a conocer a través de medios impresos y audiovisuales. Para los primeros se diseñaron cien etiquetas que daban a conocer sitios turísticos e iban acompañados por la frase “Apúrate a conocer lo que el mundo está esperando descubrir”, así como cintillos con información turística y el mensaje “Si piensas que tu país no tiene nada que ofrecer, estás equivocado”. Se diseñaron diez estilos diferentes de postales disponibles en los dos principales matutinos. Más allá de lo dicho por el Mitur, estaba claro que se quería promover en la población la idea de que el país es un destino turístico; tiene atri-

butos favorables para ello, ¿por qué no tener una política de turismo? La frase de campaña “Turismo somos todos y es tarea de todos” estuvo presente en el espacio público a través de vallas publicitarias y “mupis”³².

Hubo cuatro versiones de *spots* con los siguientes temas: lo espectacular de nuestra geografía, la creciente infraestructura, la calidez de nuestra gente y la transversalidad del turismo. Estos se transmitieron a lo largo de cuatro meses en canales locales de televisión con un cierre de pauta en diciembre de 2006, donde se lanzó el comercial “mano a mano”, sobre los beneficios del turismo y la transversalidad de la industria turística. Más argumentos para apoyar los esfuerzos en materia de turismo, ¿no?

La campaña mediática incluyó “microdocumentales” con mensajes del ministro Rochi y empresarios del sector. La radio formó parte de la estrategia. Se escucharon ubicuas cuñas del mismo cariz. Para el Mitur, “se pretendía sensibilizar a la población por medio de mensajes que los invitaba a convertir a El Salvador en un destino turístico mundial”. ¿O a apoyar y aprobar la política? Planteado como se hizo, ¿quién podría negarse a apoyar un objetivo supuestamente tan beneficioso?

Hubo, según el Mitur, “esfuerzos por crear una responsabilidad turística, fomentar la inversión y generar confianza en la población a mantener una imagen cordial ante el turista”. ¿Parece una aspiración legítima?, ¿o no? El propio Mitur reconoce un cambio positivo de actitud tras una medición realizada en diciembre 2006 y que se puede ver en el Cuadro 4, que si lo leemos en clave de ciencia política, nos permite ver el éxito en legitimar la política de turismo.

Cuadro 4
Actitud de las personas ante el turismo

	Muy positiva	Positiva	Indiferente	Negativa	Muy negativa
Septiembre	8.9%	61.1%	23.5%	5.4%	1.0%
Octubre	14.8%	72.5%	10%	2.8%	0.0%
Diciembre	15.3%	74.6%	6.9%	3.0%	0.2%

Fuente: Mitur (2007). *Informe de labores 2006-2007*. S.S.: Mitur

32. Mobiliario urbano utilizado para la colocación de carteles publicitarios, que tiene dos caras y suele estar iluminado por la noche.

Hubo un aumento en las personas que mostraban una actitud positiva o muy positiva hacia el turismo, de tal manera que al arribar a diciembre contabilizaban un 89.9%. Para consolidar la legitimidad el Mitur impulsó lo que denominó “un agresivo plan de promoción turística”, lanzado a principios de 2007 en los medios de comunicación. Nuevamente, la campaña se propuso “sensibilizar a la población en el sentido que El Salvador sí tiene recursos que ofrecer y son de primer nivel”. Y me detengo aquí: “Además, busca explicar por qué el Gobierno le está apostando al turismo, y trata de estimular un nuevo papel de los ciudadanos con el fin de hacerlos participar en la evolución del sector”. Clarísimo, ¿no? En su evaluación sobre el Gobierno del presidente Saca, el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la UCA muestra la nota promedio de los Ministerios luego de cumplidos los cinco años de gestión. El Mitur es el segundo mejor evaluado, sólo detrás de Educación (Cuadro 5).

Cuadro 5
Nota promedio por el desempeño de los Ministerios luego del cuarto año de gestión

Ministerio	Nota
Educación	7.37
Turismo	6.91
Salud Pública	6.36
Obras Públicas	6.24
Secretaría de la Juventud	6.18
Relaciones Exteriores	6.15
Defensa	6.15
Agricultura y Ganadería	5.96
Hacienda	5.81
Transporte	5.68
Medio Ambiente	5.67
Gobernación	5.65
Seguridad y Justicia	5.43
Trabajo	5.05
Economía	5.05

Fuente: IUDOP (2009).

Es notorio que pese al descontento reinante hacia el Ejecutivo, según la citada encuesta,

la cartera de turismo fue aprobada por la población a tal grado que la nota obtenida es superior a la conseguida por el presidente Saca en ese mismo estudio (5.85). Parece ser que el turismo goza de total legitimidad y de la aprobación no solo de la población, sino en general de muchos actores relacionados con el sector. Parece ser que se ha logrado cierto consenso en la materia. Hay críticas, pero estas no suenan con la suficiente fuerza como para ahogar el aparente acuerdo sobre lo que se ha hecho, al menos con respecto a la ley y a los primeros planes.

Según el diputado Ricardo González, del FMLN, secretario de la Comisión de Turismo, “todos los sectores se han visto favorecidos, [...] se partió de cero [...] había un turismo de El Salvador, natural, que nadie lo regulaba, nadie lo legislaba [...] ya con la ley esto ha tenido un avance”. Para el presidente de la Asociación de Pequeños Hoteles,

la política ha generado un beneficio general; ahora, siempre hay gente que es muy lista y eso en todos lados y en todas las políticas; y algunos han logrado sacarle un poquito más de provecho, pero en general la política es una política de Nación, ha creado una marca-país, ha mejorado el posicionamiento de El Salvador, ha cambiado la cultura del salvadoreño y hoy está generando un mayor impulso al sector turístico.

Otros sectores opinan en la misma línea, antes no había nada y ahora hay una ley, planes. Parece que estamos en “la luna de miel” del turismo y todavía no ha surgido una oposición fuerte, o al menos, si la hay, no tiene mayor impacto, ni ha logrado influir en el PFP. El martes 25 de septiembre de 2007, el editorial de *La Prensa Gráfica* empezaba con este encabezado “Apuesta turística: motor de desarrollo”. El editorial hace evidente su apoyo a la política de turismo y señala que “el turismo es, en el mundo actual, una de las industrias más vibrantes”. Nadie lo pone en duda o, al menos, no es visible quien lo refute. El turismo se ha convertido en una receta. Al responder a la pregunta ¿por qué turismo?, la OMT es clara y señala que el turismo “se ha

convertido en uno de los sectores económicos de más rápido crecimiento en el mundo [...] está estrechamente vinculado al desarrollo”. Similares argumentos muestran los discursos de Saca, los documentos del Mitur y de la ANEP. Para el PNT 2020, el turismo es un “eje prioritario del desarrollo”.

Parece ser que el turismo llegó para quedarse, como ya se mencionó antes, pero todavía es muy temprano para conocer sus impactos, la política apenas está formulada y su implementación en ciernes. El 1 de junio de 2009, Mauricio Funes asumió como nuevo presidente y designó como titular del Mitur a José Napoleón Duarte, hijo. Queda abierto el reto de monitorear las decisiones y acciones del nuevo Gobierno e identificar los elementos de cambio, así como los de continuidad en la política.

4. Conclusiones

La formulación de la política de turismo en El Salvador fue un complejo proceso en el cual una amplia gama de actores, con diferente grado de influencia, interactuó en espacios públicos y privados de distinta índole, de manera más o menos constante, normados por reglas formales e informales de diferente rango, y donde se reflejaron intereses promovidos con distintas estrategias, que dieron lugar a propuestas también complejas y compuestas por una numerosa cantidad de decisiones y acciones.

Los espacios donde se formuló la política de turismo son variados, pero fue en algunos de ellos donde se cocinaron en mayor medida los productos de la política. El principal espacio de formulación fue el ámbito ejecutivo, pero también hubo importantísimas interacciones en los ámbitos privado y legislativo. Los principales escenarios en el Ejecutivo fueron Casa Presidencial, el Mitur, el Ministerio de Hacienda. En el ámbito legislativo también se pueden encontrar estos escenarios principales: el pleno, la comisión ad hoc que discutió la Ley de Turismo, y la Comisión de Turismo, Juventud y Deportes. En el ámbito privado destacan los escenarios gremiales, donde se

produjeron importantes interacciones; y los despachos de los consultores que participaron en diferentes momentos del PFP.

Durante la presidencia de Francisco Flores, hubo algo que podría llamar el “pre PFP”. Ahí fueron relevantes las interacciones en el ámbito privado. Hubo reuniones entre actores públicos y privados, así como reuniones entre privados. Me atrevo a decir que estas últimas fueron las más importantes, particularmente las albergadas por la ANEP. Fue en este escenario donde se empezó a gestar la actual política de turismo tal y como la conocemos. Ahí se incubó la política.

El Ejecutivo no estuvo exento de intensas negociaciones y fue un espacio donde las discusiones sobre los incentivos fiscales generaron posiciones encontradas entre ministros de distintas carteras, principalmente Hacienda y Turismo. En este proceso de interacción participaron, además de los titulares, sus técnicos. En los distintos escenarios del ámbito ejecutivo también se hicieron presentes actores privados con acceso privilegiado, como Casatur y el Grupo Poma.

La Asamblea Legislativa fue otro espacio de interacción, particularmente cuando llegó la Ley de Turismo desde Capres. El principal punto de discusión fue el que tenía que ver con el monto de inversión para que una empresa gozara de incentivos fiscales. Algunos actores, entre ellos el Grupo Poma, abogaban por una cifra elevada, mientras que otros, como el FMLN, se decantaban por un techo más bajo. La ley no estaba en discusión. El respaldo de los principales actores fue enorme y lo manifestaron en la comisión ad hoc. En el pleno no hubo oposición y se aprobó para satisfacción de los actores más visibles. Tiempo después, y por iniciativa del grupo parlamentario de Arena, el consultor Walter Niehaus diseñó una propuesta de reforma.

En cuanto a los actores, en el proceso de formulación de la política de turismo participaron decenas de ellos, incluso podrían ser cientos, formales e informales. Pero los referentes empíricos me han dado suficientes indicios como para decir que de ese enorme

conjunto es posible encontrar una desigualdad notoria en la capacidad de influir, desde una mínima hasta una máxima influencia. Por ejemplo, la ANEP tuvo máxima influencia. El autor de este artículo, que participó en un foro de consulta (usando la metodología de observación participante), tuvo una mínima, casi insignificante. Es posible decir que los actores más relevantes para el PFP fueron menos de una decena. Entre ellos se encuentran los tomadores de decisiones y los principales técnicos contratados por estos. Entre los primeros, destacan el presidente de la República, el ministro de Turismo, el ministro de Hacienda, el secretario técnico de la Presidencia y el secretario de Asuntos Jurídicos y Legislativos. Los actores legislativos tuvieron un papel menor y no tuvieron mucho que decir ante el avasallador apoyo con que entró el proyecto a la asamblea. Por otro lado, vale la pena mencionar que detecté también que hay actores privados con decisiva influencia y que gozaron de un acceso más privilegiado a la toma de decisiones, entre los cuales se encuentran la ANEP, Casatur y el Grupo Poma.

La ANEP, como grupo de presión, influyó para que sus propuestas fueran tomadas en cuenta. Para ello utilizó distintas estrategias. Incluyó el turismo en sus influyentes Enade. Tuvo la capacidad para convocar a tomadores de decisiones a reuniones privadas. Promovió a su máximo dirigente (Saca) a la Presidencia de la República, lo que permitió llevar la agenda gremial a la agenda gubernamental no solo en turismo, sino en otras materias de su interés. De sus filas salieron varios funcionarios para el gabinete de Saca, incluyendo a actores importantes en el PFP objeto de este trabajo, como el ministro de Turismo (Luis Cardenal), el de Hacienda (Guillermo López Suárez) y el secretario de Asuntos Legislativos y Jurídicos (Luis Mario Rodríguez). Si bien es cierto la ANEP siempre ha tenido acceso directo a los tomadores de decisiones, el hecho de colocar a sus directivos en el gabinete de Gobierno le abrió las puertas de Capres de par en par. La evidencia empírica me permite afirmar que la ANEP fue el actor más influyente de este

primer momento del PFP y no deja lugar a dudas sobre la contundencia de su incidencia: sus principales propuestas se convirtieron en política pública.

Otro actor importantísimo fue el presidente Saca. Además de sus facultades, el doble rol de Saca como presidente de la República y del partido Arena, partido férreamente disciplinado, le confirió ventajas innegables para impulsar su agenda en la asamblea. El Gabinete también tuvo mucho que decir en la formulación. El ministro Rochi jugó un papel clave, al encargársele la redacción de la ley y la elaboración de los planes 2014 y 2020. Dirigió la mayoría de espacios de interacción entre los actores y contribuyó en buena medida a legitimar la política.

Casatur es una gremial que fue fortaleciéndose en la medida en que se iba formulando la política. Desde sus pálidos intentos de influir en la ANEP, de la cual forma parte, hasta tener un papel más protagónico en la actualidad, esta organización se ha convertido en el principal referente gremial del sector privado en materia de turismo. Sus estrategias de influencia son principalmente convencionales dado que cuentan con acceso libre a los centros de toma de decisiones. Utilizan la persuasión y han promovido sus intereses en el Ejecutivo, visitaron la comisión ad hoc donde se discutió y analizó la Ley de Turismo, y sostuvieron reuniones en el ámbito privado para influir y presionar. El Grupo Poma, por su parte, es uno de los más importantes grupos empresariales del país. Cuenta con acceso directo y puede actuar por su cuenta sin necesidad de una gremial para promover sus intereses. Tener a uno de sus miembros en la junta directiva de Corsatur, le dio mayor involucramiento.

Los técnicos también tuvieron un papel relevante. El más importante actor técnico posiblemente sea el Grupo GDT y el experto Ricardo Rojas, con su participación en la elaboración del PNT 2014 y el PNT 2020. La interacción entre técnicos y políticos fue recurrente a lo largo de todo el proceso. No se puede despreciar el rol de la OMT

como referente mundial. Fue capaz de vetar “técnicamente” un primer borrador de ley. Es autoridad en la materia y su concepción de turismo es inspiración de políticos y técnicos. El turismo como receta está de moda y franco ascenso, por lo que no es visible una oposición significativa a las respuestas que el sistema político ha dado hasta la fecha. Tenemos los *outputs*, mas no los *outcomes*.

Las comunidades anfitrionas, que enfrentarán los impactos finales de la implementación, no fueron actores en la formulación. No hay una clara intervención de su parte, y podrían ser los grandes perdedores de la política, porque si bien es cierto se beneficiarán, también sufrirán las consecuencias si la expansión del turismo se produce de forma desordenada e incontrolada. Importantes estudios del turismo en su perspectiva ambiental y territorial, tal es caso de Prisma, tampoco tuvieron un papel influyente en los procesos, allende sus estudios que sugieren la posibilidad de que la industria turística pueda llegar a generar efectos perniciosos.

Con respecto a las reglas del juego del proceso, son varias y de distinto rango. Las hay de rango constitucional, legal, reglamentario e incluso informal, no codificadas, pero de importancia en las interacciones menos institucionales. Las de rango constitucional le proporcionaron al presidente Saca un amplio margen de maniobra para ponerle su sello a la política pública. La Constitución proveyó el marco que permitió a Saca tomar importantes decisiones en materia de turismo. También señaló el entramado institucional donde tuvo lugar el proceso de formación de la Ley de Turismo. Hubo leyes secundarias que también regularon el proceso. La Lacap reguló el proceso de contratación de consultores. Los reglamentos tuvieron una importancia insoslayable y decisiva en el PFP. El RIOE reguló las interacciones entre los distintos miembros del gabinete, estableciendo el papel de cada quien en el proceso. Por su parte, el RIAL complementó el proceso de formación de la Ley de Turismo y estipuló las reglas del juego en los distintos escenarios legislativos. También hubo en el PFP instructivos informales que regularon

algunos momentos, como las discusiones entre los actores que participaron el proceso de elaboración del PNT 2020.

Hay muchas líneas de investigación que quedan abiertas. Ante el papel irrelevante de las municipalidades en la política nacional, podría resultar interesante estudiar las políticas turísticas locales para ver si los municipios están trabajando por su cuenta. Podría ser interesante conocer cómo se formulan. También resultaría interesante encontrar los espacios de intersección entre ambas políticas. Otra línea de investigación relevante puede llevar a estudiar la formulación de la política de turismo en otros países centroamericanos. Considero interesante la posibilidad de comparar el proceso salvadoreño con el de los otros países a partir de los espacios, actores, reglas y propuestas del proceso. También podría ser útil estudiar la política de turismo en El Salvador más allá de la fase de formulación. Ahora que hay un plan de largo plazo, resultaría importante estudiar su implementación. También ha habido un proceso de evaluación concomitante y *ex ante* que podría ser analizado con detenimiento. Un estudio de esa naturaleza podría arrojar conclusiones interesantes. Finalmente, el marco de análisis utilizado acá podría ayudar a entender mejor otras políticas públicas, replicándose en otros estudios.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. (2000). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México D. F.: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Alianza Republicana Nacionalista (Arena) (2004). *País seguro: Plan de Gobierno 2004-2009*. San Salvador: Arena.
- Asamblea Constituyente de la República de El Salvador (1983). Constitución de la República de El Salvador, decreto legislativo n.º 38, 16 de diciembre de 1983. San Salvador: Asamblea Constituyente.
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2005). Ley de Turismo, decreto legislativo n.º 899, 15 de diciembre de 2005. San Salvador: Asamblea Legislativa.

- Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP). Acta de constitución. San Salvador: ANEP. Disponible en <http://www.anep.org.sv/actaconstitucion.htm>.
- Buró de Convenciones de El Salvador. "Acercade del Buró". Disponible en <http://convencioneselsalvador.com.sv/sitio/acercade.html>.
- Cámara Salvadoreña de Turismo (Casatur) (2007). "El accionar del sector privado en el turismo". San Salvador: Casatur. Disponible en www.fusades.org/get.php?id=588&anchor=1.
- Constitución de la República de El Salvador. *Diario Oficial*, n.º 234, tomo n.º 281, 16 de diciembre de 1983.
- Duterme, B. et ál. (2007). *Turismo hoy: ganadores y perdedores. Alternativas meridionales*. Madrid: Editorial Popular.
- Equations (2005). "The GATS dilemma in the web of tourism". En *Perspectives in Tourism*. Hong Kong: Ecumenical Coalition on Third World Tourism.
- Etviti, J. E. y Leyva, R. F. (1995). "Los actores políticos y sociales en la formulación de la reforma sanitaria, en España", *Cadernos de Saúde Pública*, n.º 1, vol. 11, enero-marzo 1995, pp. 34-44. Disponible en <http://www.scielo.br/pdf/csp/v11n1/v11n1a02.pdf>.
- Etviti, J. y Leyva, R. (1994); Los actores políticos y Sociales en la Formulación de la Reforma Sanitaria, en España. Ponencia presentada en el 6.º Congreso Latinoamericano y 8.º Congreso Mundial de Medicina Social en Guadalajara Jalisco. Disponible en (<http://www.scielo.br/pdf/csp/v11n1/v11n1a02.pdf>)
- García, R. (2005). "Empresa de ministro de Turismo gana licitación", *La Prensa Gráfica*, 10 de junio de 2005. Disponible en <http://archive.laprensa.com.sv/20050610/nacion/225267.asp>.
- González-Rossetti, A. (2005). *La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina*. México D. F.: Cepal-Naciones Unidas. Disponible en <http://www.offnews.info/downloads/CEPAL-L684.pdf>.
- González-Rossetti, A. y Mogollón., O. (2002). "La reforma de salud y su componente político: un análisis de factibilidad", *Gaceta sanitaria*, n.º 1, vol. 16, febrero 2002, pp. 39-47. Disponible en <http://www.scielosp.org/pdf/gsv16n1/v16n1a04.pdf>.
- Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP). *Evaluación de los salvadoreños y salvadoreñas del gobierno de Antonio Saca y expectativas del nuevo gobierno*, *Boletín de prensa*, n.º 2, año XXIV. Disponible en http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/boletin2_2009.pdf.
- Jerez, M. (2007). "Los grupos de presión". En Del Águila, R. (ed.). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Trotta Editorial.
- Lindblom, C. E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- McIntosh, R. W.; Brent Ritchie, J. R.; y Goeldner, C. R. (2008). *Turismo: planeación, administración y perspectivas*. México D. F.: Limusa.
- Ministerio de Turismo (Mitur) (2006). *Plan nacional de turismo 2014 de El Salvador*. San Salvador: Mitur. Disponible en http://www.elsalvador.travel/userfiles/file/plan_nacional_de_turismo.pdf.
- Ministerio de Turismo (Mitur) (2008). *Plan nacional de turismo 2020. El Salvador*. San Salvador: Mitur. Disponible en http://www.elsalvador.travel/userfiles/file/PLAN_NACIONAL_DE_TURISMO_2020_EL_SALVADOR.pdf.
- Miranda Baires, D. A. (2006). "La contribución de las alianzas a los poderes del presidente", *Estudios centroamericanos (ECA)*, n.º 696, octubre 2006, pp. 939-956.
- Niehaus Abogados (s. f.). "Áreas de práctica". Disponible en <http://www.ninclaw.com/index.html>.
- Organización Mundial del Turismo (OMT) (2008). "Datos y cifras". Disponible en http://www.unwto.org/index_s.php.

Órgano Ejecutivo (Consejo de Ministros) (1989). Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, decreto ejecutivo n.º 24, 18 de abril de 1989.

Roth, A. N. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Segovia Cáceres, A. (2005). *Integración real y grupos de poder económico en América Central: Implicaciones para el desarrollo y la democracia en la región*. San José: Fundación Friedrich Ebert.

Stein, E. y Tommasi M. (2007). "Instituciones democráticas, procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina". En Machinea, J. L. y Serra, N. (eds.). *Visiones del desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Fundación CIDOB, pp. 77-156. Disponible en www.eclac.org/publicaciones/xml/0/29200/Cap2Visiones.pdf.

Stein, E.; Tommasi, M.; Echebarría, K.; Lora, E.; y Payne, M. (2006). *La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Vallès, J. M. y Puig, S. M. (2006). *Ciencia Política: una introducción*. Barcelona: Editorial Ariel.

Zurbriggen, C. (2006). "El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas", *Revista de ciencia política*, n.º 1, vol. 26, pp. 67-83.

Entrevistas realizadas

Rubén Rochi, ex ministro de Turismo.

Guillermo López Suárez, ex ministro de Hacienda.

Yolanda de Gavidia, ex ministra de Economía.

Luis Mario Rodríguez, ex secretario de Asuntos Legislativos y Jurídicos.

Roberto D'Aubuisson, diputado y presidente de la Comisión de Turismo de la Asamblea Legislativa.

Ricardo González, diputado y secretario de la Comisión de Turismo de la Asamblea Legislativa.

Patricio Escobar, vicepresidente ejecutivo del Grupo Poma.

Rafael Lleret, presidente de la Cámara Salvadoreña de Turismo (Casatur).

Waldo Jiménez, director de Asuntos Económicos y Sociales de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP).

Miguel Carbonell, presidente del Buró de Convenciones.

Atilio Córdova, presidente de la Asociación de Pequeños Hoteles.

Herberth Sermeño, presidente de la Asociación de Tour Operadores.

Ileana Gómez, investigadora de Prisma.

Susana Barrera, presidenta de la Asociación de Turismo Rural (comunicación electrónica).

Alfredo Martínez, del Comité de Turismo de la Cámara de Comercio.