



## Planificación turística de un destino emblemático. Una nueva visión del espacio: el caso de la Isla Santa Cruz Galápagos (Ecuador)

Caterina Tuci<sup>1</sup>; María Belén Calvache<sup>2</sup>; Alessandro Calzavara<sup>3</sup>

Recibido: 21 de marzo del 2022 / Enviado a evaluar: 13 de abril del 2022 / Aceptado: 23 de enero del 2023

**Resumen.** El artículo a través el análisis del proceso de construcción del Plan Maestro Turístico Territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado de Santa Cruz- Galápagos, quiere poner en evidencia un nuevo marco para concebir un destino turístico como un pluri espacio con elementos propios endógeno y exógeno, y un sistema de influencia y construcción de su imaginario, desde un plano líquido. En el mismo tiempo se aborda las problemáticas de relaciones e injerencia de los actores que lo componen los cuales sobrepasan la autonomía de la población local, que determinan la característica intrínseca del destino. Lo que pone en evidencia cómo los procesos de planificación controlados por parte de portadores de intereses externos al espacio turístico, no permiten su visión y desarrollo en conjunto con los actores locales.

**Palabras clave:** Planificación turística; Desarrollo territorial; planificación territorial; actores turísticos; Galápagos.

[en] Tourist planning of an emblematic destination. A new vision of space: the case of Santa Cruz Galapagos Island (Ecuador)

**Abstract.** The article through the analysis of the construction process of the Territorial Tourism Master Plan of the Decentralized Autonomous Government of Santa Cruz- Galapagos, wants to put in evidence a new framework to conceive a tourist destination as a pluri space with own elements endogenous and exogenous, and a system of influence and construction of its imaginary, from a liquid plane. At the same time, it addresses the problems of relations and interference of the actors that compose it, which go beyond the autonomy of the local population, which determine the intrinsic characteristic of destiny. This shows how the planning processes controlled by holders of interests outside the tourist space, do not allow its vision and development in conjunction with local actors.

**Keywords:** Tourism planning; Territorial development; territorial planning; tourist actors; Galapagos.

<sup>1</sup> Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN. Amazonas Quito Ecuador (Ecuador).

E-mail: [caterina.tuci@iaen.edu.ec](mailto:caterina.tuci@iaen.edu.ec)

<sup>2</sup> Universidad de Buenos Aires (Argentina).

E-mail: [mabelcapi@gmail.com](mailto:mabelcapi@gmail.com)

<sup>3</sup> Consultor independiente Agriteco (Italia).

E-mail: [calzavara@agriteco.com](mailto:calzavara@agriteco.com)

## [fr] Aménagement touristique d'une destination emblématique. Une nouvelle vision de l'espace : le cas de l'île de Santa Cruz Galapagos (Equateur)

**Résumé.** L'article à travers l'analyse du processus de construction du Plan directeur touristique territorial du Gouvernement autonome décentralisé de Santa Cruz- Galápagos, veut mettre en évidence un nouveau cadre pour concevoir une destination touristique comme un multi-espace avec des éléments endogènes et exogènes, et un système d'influence et de construction de son imaginaire, à partir d'un plan liquide. Dans le même temps, il aborde les problématiques de relations et d'ingérence des acteurs qui le composent et qui dépassent l'autonomie de la population locale, qui déterminent la caractéristique intrinsèque du destin. Ce qui met en évidence comment les processus de planification contrôlés par des porteurs d'intérêts extérieurs à l'espace touristique, ne permettent pas sa vision et son développement conjointement avec les acteurs locaux.

**Mots-clés:** Planification touristique; Développement territorial; planification territoriale; acteurs touristiques; Galapagos.

**Cómo citar.** Tuci, C., Calvache, M.B. y Calzavara, A. (2023): Planificación turística de un destino emblemático. Una nueva visión del espacio: el caso de la Isla Santa Cruz Galápagos (Ecuador). *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 43(1), 263-281.

**Sumario.** 1. Introducción. 2. La evolución del sistema galápagos/santa cruz entre regulaciones nacionales, ONG's, cooperación internacional y planificación. 3. Pensum epistémico del plan turístico: planificación territorial turística, una propuesta de planificación compleja del nuevo milenio. 4. El plan turístico territorial de santa cruz el modelo y la lógica de construcción. 4.1. Construcción del primer borrador y los escenarios y acciones. 4.2. Los efectos de las acciones del PMTT en los actores. 4.3. El plan territorial, los instrumentos legales y económicos para la ejecución del plan. 5. Discusión. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

### 1. Introducción

El archipiélago de las Galápagos se ha posicionado como uno de los lugares emblemáticos del turismo mundial, gracias a una planificación orientada a preservar las islas a través del fomento turístico para el mantenimiento de la biodiversidad. Planificación construida por "expertos" internacionales e implementada desde los años '60 por parte del Estado ecuatoriano (Giordano and Tuci; Salas and Tuci). Cada gobierno del país ha desarrollado diversos reglamentos especiales y normativa, para el archipiélago, basados en estándares internacionales, que por los cambios de escenarios políticos se han contrapuesto y se contraponen con el sistema de planificación del país (Asamblea Nacional del Ecuador; CEPAL; Grenier, "Galápagos and Cape Horn: Ecotourism or Green-Washing in Two Iconic Latin American Archipelagoes"; Larrea).

Este sistema de planificación y sus normativas han fomentado y fomentan una incertidumbre en el rol y funciones de las entidades nacionales e internacionales generando, indirectamente, efectos nocivos para el desarrollo de las islas. Este escenario se agudiza con la injerencia de las Organizaciones No Gubernamentales y

de Cooperación Internacional (ONG's; CI)<sup>4</sup> quienes impusieron modelos, métodos de desarrollo y financiamientos sin considerar la cultura local, el sistema de redes y las capacidades de implementación que quiebran constantemente las estructuras sociales y los modelos de planificación.

Con este diagnóstico el Municipio de la Isla Santa Cruz inició un proceso de planificación administrativa y territorial en el 2011 que fue aprobado en el 2012 bajo la denominación "*Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*" con actualizaciones en los años 2015 y 2018. Este plan fue construido cumpliendo la normativa del país (STPDS) donde se identifica la necesidad de generar planes temáticos y/o agendas sectoriales. Además, en el 2017, se generó el "*Plan Maestro Turístico Territorial de Santa Cruz: incluido y articulado con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*" (PMTT)<sup>5</sup>; con el objetivo de marcar una nueva etapa para la planificación territorial de la Isla. Este modelo se basó en una visión a largo plazo del sistema territorial (2019-2027), donde las necesidades, los requerimientos y las capacidades de implementación de las acciones y planes por parte de los portadores de intereses fueron pensados como el punto de partida en conjunto a una visión del territorio articulado entre imaginario, imaginaciones, y realidades.

En un sistema complejo a nivel administrativo de relacionamiento de actores, nos proponemos evaluar y analizar ¿Cómo un proceso de planificación fuera de los esquemas tradicionales de las relaciones de control pueda ser aceptado y apropiado por los actores locales?, teniendo en cuenta que el modelo ampliado de territorio, y la optimización de propuestas y actividades implementadas en los años y por varias consultorías internacionales.

Con la finalidad de contestar a esta pregunta, se analizó el proceso de construcción del plan departiendo de una reseña histórica de la construcción de la planificación en las Galápagos para comprender los nodos de las redes y actores que se han formado en el tiempo. Nuevo pan conceptualizado a través de un modelo de planificación basado en las teorías de los años '70 de una construcción territorial en planos de relaciones (Conti; Moncayo), incluyendo nuevos elementos conceptuales como lo de los territorios como imaginario (Bauman) y sus efectos en el sistema de planificación.

Así, este trabajo, pone en evidencia una nueva visión del espacio territorial que se construye con características diferentes por sus diversas aperturas geográficas. Por ello, este espacio ha sido concebido desde sus conexiones territoriales, reconstruido según los imaginarios de los diversos actores de la isla tomando en cuenta las modernas tecnologías. Es necesario mencionar que este tipo de planificación no resuelve todos los problemas, pero sí, podría ayudar al crecimiento de un sistema

---

<sup>4</sup> En el siguiente elaborado, se incluyen ejemplos de ONG's y CI que han trabajado en las islas Galápagos omitiendo los nombres de estas organizaciones. Si el lector requiere más información, sobre estos casos, se recomienda leer el Informe de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional de Ecuador (SETECI, 2014).

<sup>5</sup> En la actualidad el plan no fue aprobado por parte de las autoridades.

territorial complejo en la toma de conciencia de los actores para comprender que la planificación conlleva responsabilidades que siempre han sido tomadas por el “otro”.

Por otro lado, en el trabajo se demuestran las dificultades de acoplar los planes superiores con la realidad de la isla y como la articulación del presupuesto basado en una nueva concepción de descuentos puede ser un valor añadido en el funcionamiento del plan para que el sistema no dependa de las donaciones.

## **2. La evolución del sistema galápagos/santa cruz entre regulaciones nacionales, ONG´s, cooperación internacional y planificación**

El archipiélago de las Galápagos es un conjunto de islas de tipo volcánico declarado patrimonio natural de la humanidad el 8 de septiembre de 1978; nace en el imaginario mundial como Islas Vírgenes en 1932 a través del libro de William Bebe “*The end of the world*” (Giordano & Tuci, 2016). Actualmente son promocionadas en el turismo mundial como las Islas de Charles Darwin y de la evolución de las especies, únicas en el mundo por su espectacular naturaleza. Pero pocos conocen que este archipiélago es producto de una planificación estratégica con una visión a largo plazo del Estado ecuatoriano, el cual, entre los años cincuenta y sesenta, vio en el sistema insular su potencialidad económica y geopolítica. Pero también los grupos científicos internacionales vieron el potencial de investigación científica y de preservación natural. (Grenier, *Conservation Contre Nature: Les Îles Galàpagos* 112;121).

La primera planificación tiene su concreción con la creación de la Fundación Charles Darwin<sup>6</sup> (1959) y su instalación en la isla Santa Cruz (1964). CFD que tenía originalmente la obligación de construir un plan de preservación de las islas y ayudar el gobierno local a crear un sistema autónomo de control, se instala así la Dirección del Parque Nacional Galápagos (1964) constituido en 1959 con la finalidad del manejo y gestión del área del Parque natural identificado con el 97% del territorio insular del archipiélago. Creando una alianza público-privada nacional internacional y científica que logra el reconocimiento a las Galápagos como primer santuario natural de la humanidad en el programa *World Heritage* en los setenta.

Otro pilar estratégico para la planificación turística en 1966 fue el “pago” de un estudio denominado el Reporte Jennings (reporte Jennings et al. in Grenier 2000, p. 144)<sup>7</sup> para definir y programar la tipología del turismo en las islas, financiado directamente por el Estado ecuatoriano. Este reporte definió el modelo de crucero griego como el modelo óptimo para el mantenimiento del sistema a largo plazo, considerando el bajo número de habitantes, en estos años, y la escasez de recursos.

---

<sup>6</sup> Encargada de fomentar el network internacional de conservación y conseguir recursos económicos, con la finalidad de sostener las actividades de investigación y preservación naturalista del ecosistema del archipiélago

<sup>7</sup> Existe una sola copia de este plan que reposa en la biblioteca Charles Darwin de la isla Santa Cruz, al cual no se ha podido tener acceso a pesar de los requerimientos de consulta.

El resultado final en cuanto a la administración de las Islas fue la instalación de una autoridad política con tres cabezas: a) el Estado a través de la Dirección del Parque Nacional Galápagos (DPNG); b) la presencia física y económica de las organizaciones internacionales (ONG's y CI) que en los años intensifican su presencia en la Isla de Santa Cruz. ONG's que se convierten en el sistema de control del flujo financiero hacia el archipiélago, con autonomía propia; y, c) las empresas privadas basadas en una programación estatal del sector turístico y reguladas por parte de la CDF. Institución que actuará como inspector de las empresas turísticas y soporte técnico del DPNG, hasta que el personal local tenga las capacidades técnicas para mantener el sistema y ser el regulador definitivo de las empresas, actividad que se termina en el 2009 (Celata and Sanna).

Esta primera planificación del sistema insular excluye a la sociedad civil y en particular a la población. Hasta que al final de los años setenta el Estado ecuatoriano instaura las unidades administrativas municipales que tienen limitadas funciones de regulación del espacio reservado a la población (3% del territorio insular) y, crea el Instituto Nacional de las Galápagos (INGALA). La función de esta institución tiene como objetivos principales el fomentar una presencia política nacional; controlar, casi exclusivamente, los flujos migratorios; fomentar la construcción de obras civiles y limitar las políticas de la CDF (Celata and Sanna; Grenier, "Galápagos and Cape Horn: Ecotourism or Green-Washing in Two Iconic Latin American Archipelagoes"; Tuci et al.).

Esta estructura del Estado permitió que, desde los setenta hasta 1984 se realizaran siete planes de ordenamiento territorial con el objetivo de precisar el poder administrativo en la isla. Todos estos planes mantienen el enfoque de la conservación, pero con ideas contradictorias sobre la gestión del área poblada (Grenier, 2000, p 224)

En este escenario, la Isla de Santa Cruz al estar conectada con el aeropuerto de Baltra se convirtió en el centro administrativo del archipiélago teniendo un tráfico de la población flotante, más del 80% de los turistas y el impacto poblacional de las oficinas logísticas – administrativas de las ONG's y CI tomando la identidad de "La isla logística" del archipiélago (SETECI).

Estas dinámicas explican las bases de las redes administrativas, socioeconómicas, que permanecen hasta el nuevo siglo, y los actores que constantemente se encuentra en conflicto a causa de sus planes territoriales o sectoriales que implementar.

En la década de los noventa el sistema internacional de la conservación abre el debate sobre las diversas formas de preservación de las islas y el cuidado del patrimonio natural. La respuesta del Estado ecuatoriano fue la creación de la Ley Orgánica de la Región Especial de las Galápagos (LOREG), con la finalidad de evitar que el turismo sea un medio de colonización de los inversionistas extranjeros, regulando también el sistema de migraciones con la finalidad de perder el sistema insular como espacio económico y geopolítico.

Además, permite que la población pueda regularizarse en tres tipificaciones: residente, turista y transeúnte. Otorgando derechos a la población que residía en el territorio por al menos cinco años antes y después de la promulgación de la LOREG, sin hacer una distinción entre ecuatorianos y extranjeros. Por primera vez en la isla

existe una población local con pleno derecho de su territorio y con posibilidad de creación de empresas para el desarrollo de la economía local. Como resultado se cuentan alrededor de 5.000 personas como población económicamente activa de los cuales, solo un cinco por ciento tenía la capacidad de implementar negocios con inversionistas extranjeros.

En cuanto a la planificación del territorio insular la LOREG no contempla una definición de roles y funciones administrativas claras, y tampoco regula el control de los flujos financieros que llegan a través de los circuitos internacionales; manteniendo, pero las funciones de control migratorio y de construcción del INGALA.

En el 2007, con: la llegada de un nuevo gobierno en Ecuador, las presiones internacionales sobre un mejor cuidado del sistema insular, con la instalación de los entes administrativos nacionales en de la isla (ejemplo ministerio de turismo, ministerio de ganadería y pesca entre otros), el sistema consigue un financiamiento a través de CI y ONG's con la finalidad de realizar la primera planificación integral de las islas.

Sin embargo, este trabajo realizado por extranjeros y nacionales con una visión de turismo "occidental" sin la validación de la población local provocó la primera ruptura entre la población y el sistema de planificación.

Esta problemática se agrava al no existir una real comprensión de funciones y competencias entre las instituciones públicas (INGALA, DPNG, Municipios, Ministerios, entre otros) que se encuentran en la isla. Teniendo en cuenta que, en el mismo momento, desde el continente se dan directrices de planificación para el territorio sin llegar a entender las dinámicas internas al sistema insular.

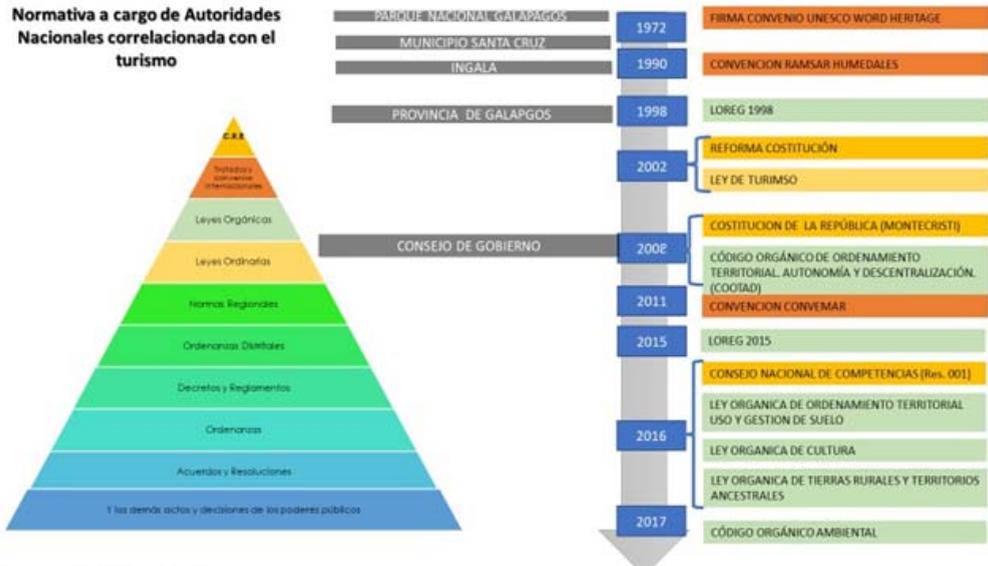
A esto se suma que la DPNG a través de ONG's locales e internacionales y CI desarrollan los primeros planes de manejo del parque según lineamientos técnicos internacionales que no tienen en cuenta tampoco del sistema territorial. Lo que ha generado una isla con divididas en dos diferentes mundos y diversas problemáticas. La primera una isla con espacios de exclusiva protección ecosistémica donde se encuentran los expertos internacionales y la segunda donde se desarrolla la población local que procura sobrevivir entre pequeñas actividades turísticas, ganaderas y pesqueras.

En el 2010 el escenario administrativo tiene una modificación con la aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD (2010) que otorga a los municipios la autonomía y claridad en competencias de planificación territorial y la obligación de la creación de los planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PD y OT).

En este marco el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santa Cruz GADMSC, y en particular la Secretaría Técnica de Planificación y Desarrollo Sustentable, en el 2011 asume la competencia de desarrollar e implementar el PD y OT. Entre las acciones realizadas para cumplir con sus obligaciones realiza una evaluación del presupuesto municipal y su reorganización, la construcción de un nuevo organigrama estructural y funcional del Municipio basado en las nuevas competencias, implementa una estrategia de control sobre el tercer sector para que pueda colaborar en términos y acciones definidos por el GADSC y no de forma

independiente e incorpora al proceso de planificación la participación ciudadana aplicando los principios de la declaratoria de París relativa a la cooperación descentralizada (Cañeque).

Figura 1. Evolución temporal de las normas relacionadas directamente con el sector turístico y creación de los entes administrativos del sistema insular.



Fuente PMTT p 32. Elaboración propia.

Del análisis presupuestario se demuestra que el 35% del presupuesto se basaba en donaciones y proyectos de CI y ONG's que no están articuladas con el sistema territorial ni con las competencias y funciones municipales y un 40% de ingresos se debe a las recaudaciones directas del turismo. Estos resultados permiten que el municipio cree un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial con una visión económica, basado en un análisis legal sobre sus competencias y estableciendo una columna vertebral de planes temáticos entre los cuales consta el Plan Turístico Territorial.

En este contexto en el 2015 se expide la Ley Especial de las Galápagos<sup>8</sup> que nuevamente cambia el escenario y genera dinámicas muy complejas para el desarrollo del sistema insular. Quita los derechos adquiridos a los galapagueños, y reorganiza el sistema. En particular afecta al sistema turístico de tierra que al no tener reglas claras de control ve un aumento de asentamientos empresariales en la peri-urbanización de las islas. Crea una mayor incertidumbre dejando vacíos entre actores administrativos

<sup>8</sup> En el 2017 se realiza una modificación a la Ley.

que generan una mayor complejidad en las funciones y roles de los actores locales, como se puede ver en la siguiente imagen.

Hay que tener en cuenta que en estas dinámicas la población de las Galápagos se ha educado y acostumbrado a que cualquier “problema” es “resuelto” por las ONG’s y la CI con dinero y experticias técnicas de extranjeros. Varios son los casos registrados, de calamidades (como por ejemplo inundaciones de buque) donde la CI y ONG’s acuden a resolver el problema mediante el llamado de la población y no de las autoridades.

El resultado de estas dinámicas de disputa de poderes de la administración pública, y la independencia de las ONG’s y CI ha creado una cultura “que el tercer sector puede resolver todo” en la población que espera que todo “problema” sea “resuelto” por estas organizaciones con su dinero y sus expertos extranjeros que poco o nada conocen de la realidad local, realizando soluciones parches que cotizan el sistema territorial.

Como hemos mencionado, las ONG’s y las CI se han convertido en uno de los actores principales de las islas Galápagos. ¿Pero cómo y por qué? Desde la década de los ochenta hasta la primera década del nuevo siglo proliferan las ONG’s y sus recaudaciones de manera exponencial según Celata y Sanna (2012, p 985). Aunque la CDF es la única que tiene autorización y acuerdo directo con el Estado ecuatoriano para trabajar en las islas, se registran a la fecha doce agencias nacionales e internacionales y veinte organizaciones no gubernamentales en el territorio trabajando directamente con actores locales (Celata y Sanna; 2012).

Según el “Análisis de la Cooperación Internacional en las Galápagos del 2014” realizado por la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional del Ecuador (SETECI) del 2007 al 2014 se ejecutaron 134 proyectos con un financiamiento internacional que ronda los 126.000.000,00<sup>9</sup> millones de dólares. Entre los que constan proyectos con temáticas de planificación territorial o de turismo sin la coordinación con los Gads creando una ingobernabilidad en las islas (SETECI, 2014 p. 32).

Con estos datos y un estudio de la construcción urbana y periurbana podemos mencionar que las islas se han desarrollado alrededor del crecimiento de ONG’s, el turismo y la investigación científica. En el caso de la Isla de Santa Cruz se construyeron asentamientos ligados al uso y a la cercanía a las estructuras claves del territorio creando territorios de población local, territorios de turistas y territorios concebidos como guetos científicos en una población que asoma a los 15.701 residentes al 2015 (INEC 2016).

En el contexto mencionado la población se desplaza en la isla de la siguiente manera: la población más antigua de la isla se ha desplazado a la parte agrícola y deja espacios a los inversionistas turísticos en la ciudad de Puerto Ayora. Los migrantes de

---

<sup>9</sup> Estos valores son de proyectos registrados, no de las recaudaciones que las ONG’s o de la CI, que no pueden ser monitoreadas.

nueva generación (2012 – 2018) que ingresan como trabajadores ligados al turismo se concentran en un barrio periférico de nominado Cascada, los funcionarios públicos residen en los espacios más cercanos a sus oficinas, los científicos extranjeros y los expertos de las ONG's se sitúan en el barrio del Edén, el más cercano a la CDF o en el área de la costa que no tiene contacto con la población local.

Esta segmentación poblacional, abre la problemática que hemos descrito; los expertos que llegan a la isla no tienen contacto con la población, no conoce el territorio, no se interesan por conocer la génesis de los problemas de la isla y tampoco hacen un esfuerzo para aprender el español, dando como resultado una imposición de modelo y estándares de otros países. Un ejemplo significativo son los talleres de expertos en el 2012 que querían implementar un sistema de movilidad en bicicleta, basado en el modelo de Londres y pagado por parte de una ONG's inglesa, proyecto que nunca se implementó por la complejidad del territorio.

Es decir, que este escenario ha permitido que cada ONG's y CI implemente en la isla un destino mixto caótico en el cual conviven turismo deportivo, turismo de sol y playa, turismo interno, turismo de naturaleza, entre otros que ha generado una espiral de constante daño al sistema natural, territorial, social y económico y de los actores locales.

### **3. Pensum epistémico del plan turístico: planificación territorial turística, una propuesta de planificación compleja del nuevo milenio**

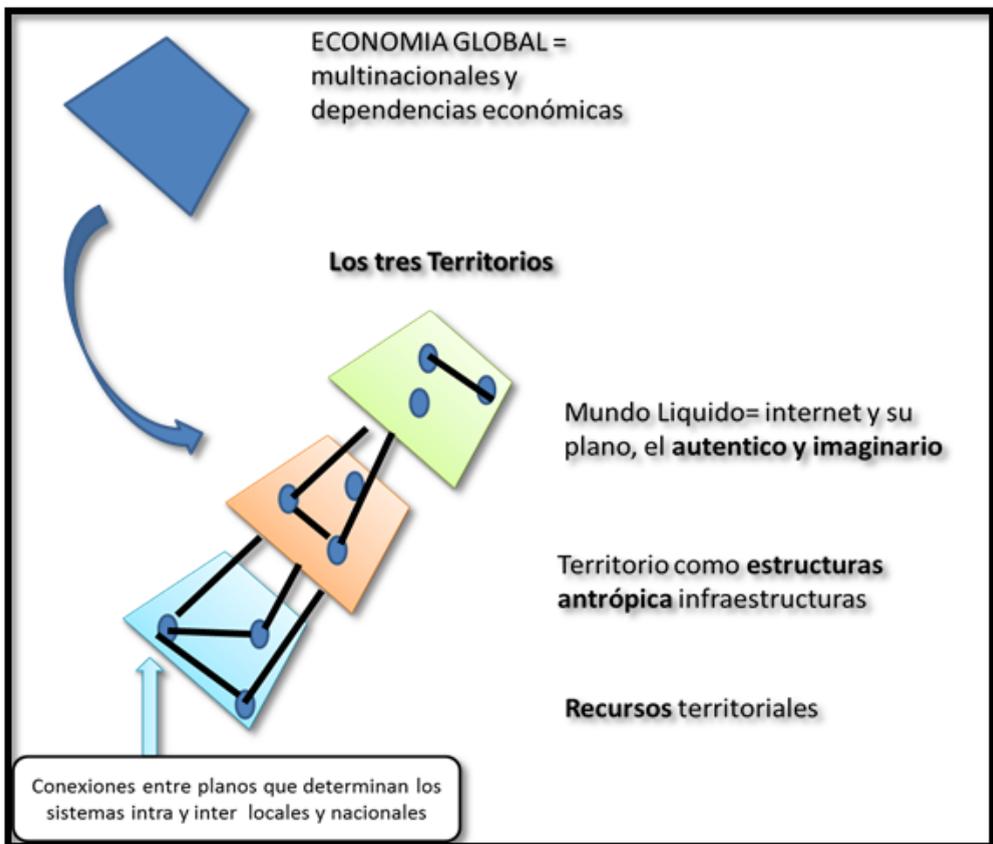
La visión moderna de la planificación como sistema participativo y Equo de construcción de un espacio se ha concentrado en la deconstrucción del territorio no como un *unicum* sino como cosa exclusivamente un sistema bipolar ciudades y áreas rurales territorios (Pacione; Woods; Allen), que deben tender a estándares internacionales de indicadores de crecimiento “sostenibles” para cumplir su meta de “planificar”(Sachs). Separaciones de espacios o territorios (Valdivia), que poco pueden ser aplicados en una planificación turística moderna, o en una planificación que hoy como hoy debería genera un sistema de continuidad, siendo los sistemas territoriales, de cualquier naturaleza o uso antrópico, urbes área rurales territorios de bordes un continuum de relaciones ideas propósitos y evolucione.

Partiendo de las teorías de los años '90 de la economía globalizada (Conti) y basándonos en los efectos que genera los territorios imaginarios (Bauman) e hiperconectado (Khanna), en estas bases epistemológicas, la visión que se propone en este trabajo del territorio, es una visión de redes endógenas y exógenas en las cuales, las varias funciones del sistema territorio puede ser descompuesta en cuatro diferentes niveles (**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**).

- El primer nivel determinado da la estructura del territorio, en su sentido de recurso naturales, propios, incluyendo los recursos primarios.

- Un segundo nivel de estructuras de tipo antrópico, que se sobreponen en el tiempo a recursos primarios, que van modificándose en función de las culturas y evoluciones de las sociedades.
- Un tercer plano dictado por parte del imaginario de cómo se percibe el territorio a través del filtro de las redes sociales.
- Un cuarto plano dictado da un sistema económico global que siempre más determina evoluciones internas y fortalecimiento de dinámicas endógenas de crecimiento. Las modalidades de como los cuatro planos se interconectan uno con otro determina al final las características intrínsecas de los territorios y sus potencialidades. Sistema territorial que es también la construcción de algo más complejo, es la creación de una idea de habitar, vivir nuestro entorno (Harvey; Salet et al.); conectarse a flujos más complejos de tipo endógenos y exógenos, generados por parte de las características intrínsecas del sistema territorial y definidos a nivel local por parte de la cultura del sistema, donde se implementan nuestras visiones del espacio vivido y percibido.

Figura 2. Esquema conceptual de la planificación.



Fuente: Tuci, C. (2013).

Planificación que, tiene una problemática intrínseca hoy como hoy , en aquella culturalidades administrativas, basadas en sistema burocráticos complejos que crean tiempo aplicativos superiores a la durada de los periodos políticos, creando conflictos con los tiempos ideados e imaginados por parte de la población que, requiere el todo y ahora, afuera de los tiempos “naturales” necesarios a la administración pública por el desenvolvimiento y la aplicación de sus visiones y trasformaciones del sistema territorial.

En la planificación turística (Lozato-Giotart and Dallari) estos procesos se intensifican aún más, por las características intrínsecas del sistema turístico (Minca; Dioguardi; Casari; Lozato-Giotart), donde el destino turístico sobrepasa límites administrativos de su gestión y los límites de la economía clásica. En donde la unidad mínima por practicidad de planificación es individuada como el destino turístico (Manente and Minghetti; Bigné et al.; Pearce; Mika; Pike),el lugar que idealiza el turista en el cual quiere tener una experiencia única.

Muchos son los ejemplos basados en modelos de Gestión del destino turístico (Manente and Minghetti; Pearce) al día, entre los cuales lo más utilizados hoy como hoy son ligados a alianza público-privada entre actores en sistema turísticos maduros, en donde la planificación es compartida y coordinada a nivel técnico y económico, para permitir al destino turístico de crecer y mantenerse en un mercado mundial así tan complejo como el actual.

Por otro lado, los efectos de las redes sociales están amplificando los penomeños identificados en los años noventa en los cuales los turistas y sus necesidades de buscar “El auténtico”, “El diferente”, “El espectacular”, “La experiencia única”, que imponen una planificación que no puede no tener en cuenta de un trabajo entre imaginario y realidades, con la finalidad de construir experiencias.

Estos son los marcos lógicos con el cual se ha requerido integra una innovación epistemológica en la construcción del plan turístico propuesto en las Galápagos, no más la construcción de un sistema turístico, pero de un ser vivo capaz de responder a los estímulos externos porque parte de ellos mismo y cociente de poder controlar sus presión endógenas y exógenas, e imaginarias en una modalidad de integración con la población local, porque construido por ellos con ellos.

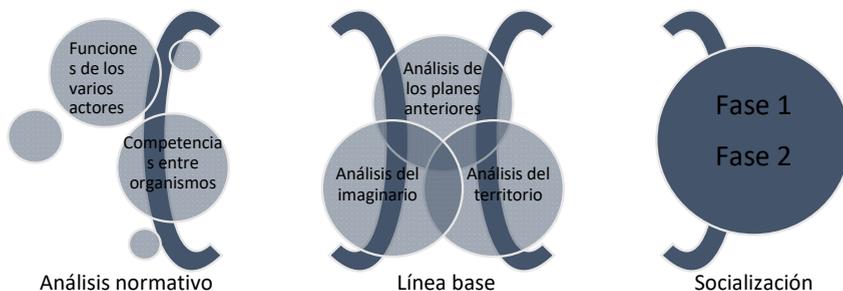
#### **4. El plan turístico territorial de santa cruz el modelo y la lógica de construcción**

Teniendo en cuenta las diversas problemáticas anteriormente citada, y el modelo de construcción espacial propuesto, se ha realizado el Plan Marco Territorial de Turismo (PMTT) como instrumento para retornar la planificación al nivel de la sociedad reconstruyendo las redes socioeconómicas, dotar de conciencia a la población y a los entes administrativos de su territorio y construir el espacio territorial para la población de Galápagos con una visión de Galápagos – Santa Cruz, en otras palabras

concebir la planificación “*de los galapagueños por los galapagueños, y para los galapagueños*”.

El PMTT es así concebido como la base de desarrollo que toma en cuenta las dinámicas históricas, las dinámicas actuales y las tendencias futuras en turismo (Godet) que ayudan a definir la visión del sistema a largo plazo. Con la perspectiva de no crear otro imaginario y consolidar el que ya se creó para establecer un control directo a los turistas y al turismo que ingresa en la isla. El plan se construyó con esta lógica:

Figura 3. Lógica de construcción técnica del plan.



Fuente: Elaboración propia.

El **Análisis normativo** puso en evidencia la sobreposición de normas locales, nacionales e internacionales que permiten confundir roles, funciones y competencias de cada institución pública lo que crea estrés en el sistema.

La evaluación legal tuvo como finalidad delimitar el marco de actuación y de aplicación del Plan Marco Turístico Territorial en base a la competencia del GADMSC, aclarando las relaciones entre entes administrativos e identificando las obligaciones y derechos de las empresas turísticas.

En la **Línea base** se caracterizó al sistema turístico “Destino Santa Cruz” como un sistema insular concebido como un Sistema Turístico Local (SLoT)<sup>10</sup> (Dematteis and Governa; Manente and Minghetti).

<sup>10</sup> SLoT “*un contexto turístico homogéneo o integrado, incluidas las áreas territoriales pertenecientes a diferentes regiones, caracterizadas por la oferta integrada de atracciones culturales, ambientales y turísticos, incluidos los productos típicos de la agricultura y la*

Se reorganizó la información levantada por MINTUR<sup>11</sup> para visibilizar los recursos básicos, geomorfológico, paisajes, hidrogeológico, entre otros; los sistemas territoriales antrópicos como empresas, servicios turísticos, identidad local, entre otros, con la finalidad de comprender las relaciones e interrelaciones entre sistemas.

Se analizó la imagen percibida por parte del turista desde el mundo líquido (Bauman, 2013) como imaginario externo. Se valoró las dinámicas externas como: las geopolíticas, potencialidad de desastre naturales y mercados internacionales, entre otros. Por último se han evaluado los programas y proyectos implementados e ideados por parte de las ONG's y CI en tema de turismo para establecer su coherencia con la nueva visión del plan y poder incluirlo en el nuevo PMTT para aprovechar las inversiones hechas en la isla.

**La Socialización** del borrador del Plan a los diversos actores se concibió como un momento de toma de conciencia, de aprendizaje de la evolución histórica y de la situación real del destino. Lo que permitió implementar las siguientes fases:

1. Construcción de la Memoria Histórica de la Isla a través de una proyección de fotos históricas con una doble finalidad: a) Reconectar a los portadores de interés con su territorio, b) Que los nuevos migrantes puedan observar lo que se ha perdido por la evolución de la isla. Evitando la necesidad de confrontación como malestar y de queja por parte de los participantes y tratando de deconstruir el discurso de “comodidad” por parte de la población frente a las ONG's y CI.

2. Evaluación de los datos turísticos para que los actores puedan dimensionar el sector turístico de la isla en términos de turistas, estructuras, servicios básicos, entre otros. A través de actividades lúdicas utilizando el método Montessori (Britton; Foschi), se demostró la sobreoferta del sector de tierra y el bajo número de turistas que llegan a la isla a diario.

3. Evaluación del sistema de recursos básicos (gasolina, agua, electricidad, basura y producción agropecuaria y pesquera) para demostrar a los actores que la mayoría de las empresas funcionan (alrededor de un 35%) gracias a los subsidios básicos del Estado y del GAD sin contar con los recursos de sostenibilidad mínimo que deberían dar los turistas.

4. Se trabajó con los actores en la identificación de las debilidades del sistema, el que sirvió para la recopilación de los comentarios y necesidades de los participantes en el sistema turístico con la información que se ha descrito con anterioridad.

5. Se explicó a los actores el análisis del sistema turístico de la isla de Santa Cruz desde una lectura técnica, las dinámicas turísticas identificadas, exponiéndolas sin soluciones o escenarios.

6. Por último se dio una fase de participación en la construcción del plan; esta última fue guiada en función de las debilidades encontradas en la parte de la

---

*artesanía locales, o la presencia generalizada de empresas turismo único o asociado” (Dematteis & Governa, 2005, Tuci, 2013)*

<sup>11</sup> Única Institución pública legalmente competente en la recolección de datos turísticos en el Ecuador.

construcción de la línea base, en la cual, se habían definidos macro áreas y temas de intervención.

En este proceso se recibieron 157 propuestas que se incorporaron en el PMTT, la mayoría de las peticiones, estaban dirigidas a mejorar el sistema turístico, mejorar el control en las empresas turísticas y en la movilidad.

#### 4.1. Construcción del primer borrador y los escenarios y acciones

Esta actividad generada en conjunto con las oficinas correspondientes del GADMSC, han definido las acciones y el sistema de interacción basada en el siguiente esquema:

Figura 4: políticas rectoras del PMTT 1



Fuente: Elaboración propia de las autoras PMTT

Creando un sistema de planificación que a través de una modificación de estructuras urbanas fomenta un encadenamiento empresarial transversal de las actividades turísticas terrestres; sin tener un cambio de normas o la imposición de sanciones que regulen el sistema empresarial. Más bien animando a las empresas a su aplicación con ventajas económicas que se transforman como la disminución de pago de impuestos municipales. Con la finalidad de generar un sistema económico en crecimiento dinámico basado en el cambio de patrones culturales.

## 4.2. Los efectos de las acciones del PMTT en los actores

En la segunda fase de la socialización para validar y corregir las acciones que los actores habían propuesto se generaron mesas temáticas. En estas, se presentaron a cada uno de los portadores de interés (Asociación Hotelera, Empresas de transportes turísticos, Alimentos y bebidas, Agencia de Viajes, Juntas parroquiales de Bellavista y Santa Rosa, Ministerio de Turismo, Consejo de Gobierno del Régimen Especial de las Galápagos, Consejo Municipal de Santa Cruz, entre otros) las propuestas convertidas en acciones técnicas, este ciclo de reuniones se dio en 20 días, un día con cada actor.

Las reacciones fueron bastantes singulares por ejemplo los actores públicos manifestaron su preocupación de los conflictos que podrían tener con las ONG's y CI si en el plan no se los colocaba como actor principal, desconociendo sus competencias y obligaciones en el territorio.

Algunos actores desconocieron sus requerimientos realizados con su puño y firma en la primera etapa de socialización. Muchos actores, se sintieron incomodos con las acciones propuestas ya que vieron un trabajo a largo plazo que le obligaba a compromisos individuales y colectivos. Dejando a un lado la cultura del solucionador de problemas por parte de las ONG's y CI.

En lo único que casi todos los actores estuvieron de acuerdo la construcción de las nuevas lógicas de pago de impuestos que se planeaban implementar.

## 4.3. El plan territorial, los instrumentos legales y económicos para la ejecución del plan

Al finalizar la segunda fase de socialización el equipo consultor inició una revisión crítica del Plan con énfasis en las diversas acciones propuestas. El planteamiento fue verificar las competencias de las instituciones públicas involucradas en cada una de las acciones, definir la intervención del sector privado lo que permitió generar una proyección presupuestaria para determinar la inversión económica de las partes.<sup>12</sup> con el objetivo de poder negociar la ejecución de cada acción con cada actor<sup>13</sup>.

Además, se abrió una discusión para definir el modelo económico propuesto por parte del Plan Nacional de Desarrollo Toda Una Vida que pretendía fomentar sistemas económicos circulares en los territorios.

En este contexto se incluyó en el Plan un “mecanismo económico” que se basa en la apropiación de las acciones por parte de los actores. Este concibe los impuestos que

---

<sup>12</sup> Siendo la visión del PMTT a largo plazo, algunas de las acciones son programadas alrededor de 8 a 10 años por lo cual los valores económico-sugeridos son estimados.

<sup>13</sup> Hay que señalar que solo en Santa Cruz permanece activo un consejo multiactor para las temáticas turísticas donde se encuentran gremios empresariales, instituciones, se registran ONG's y CI, denominado Consejo Turístico.

deben pagar las empresas turísticas como un incentivo de buena voluntad. Por ello se ha creado una tabla de estímulos para las empresas que cumplan con ciertos ítems como la eficiencia y eficacia del servicio en el territorio o el fortaleciendo de la cadena productiva local, lo que permite fomentar la legalidad empresarial y el crecimiento de otras empresas conectada al sistema turístico.

La idea se planteó como instrumento para que las empresas turísticas puedan identificar al actor público como regulador y planificador y no como un actor impositivo. Esto permitirá crear un sistema económico circular propio de la isla que a mediano plazo desplace la dependencia de las organizaciones internacionales o nacionales.

En paralelo, el Municipio ha planteado que el Plan permitan ejecutar la integralidad de sus competencias administrativas en el manejo de la cooperación internacional, es decir, crear un sistema que obligue a las ONG's y CI a colaborar con el municipio en las acciones necesarias para las islas.

Esta idea se ha relacionado a varios factores como: una proyección sistémica a largo plazo de los recursos necesarios para su ejecución, la necesidad de un ordenamiento de las inversiones de la cooperación internacional y cumplir con el factor geopolítico del “cuidado de la naturaleza” que tienen las partes con la isla.

## 5. Discusión

De lo expuesto, se evidencia que las dinámicas sociales de la población local en su territorio y las dificultades que tienen para entender y vivir una planificación a largo plazo están ligadas a la injerencia de las ONG's y CI que intervienen para dar una solución “parche” a los problemas, sin responder a una estructura de planificación territorial, afuera del marco epistémico del acuerdo de París.

En la evaluación de los planes superiores y en las actividades de conexión se ha puesto en evidencia que existe una escasa visión por parte de los organismos públicos sobre las dinámicas de la Isla y del archipiélago. Por ello, existe un desfase temporal entre el Plan de Desarrollo Nacional (cuatro años de temporalidad) y los planes locales en particular. A esto se suma la falta de planes sectoriales que dificulta la aplicación de cualquier plan macro como el PMTT.

En este marco el PMTT y su construcción intentan romper estas dinámicas. Conscientes que no es posible resolver los problemas de las islas con un documento administrativo, sino un trabajo a largo plazo por parte del municipio y la comunidad. Y teniendo en cuenta que es la primera vez que se priorizan las necesidades de los portadores de interés creando un sistema de planificación basados en la cultura local y los requerimientos directos.

Es ineludible mencionar que en las socializaciones y entrevistas se pudo observar las limitaciones de los actores para entender un sistema de planificación a corto y largo plazo, sin embargo, los portadores de interés se muestran dispuestos a trabajar en conjunto si es que “ESTA VEZ” ellos son los protagonistas y no el accesorio

exótico (menos que la naturaleza y biodiversidad de la isla) del discurso de la conservación y la cooperación internacional.

Por otro lado, el nuevo enfoque de beneficios fiscales del plan parece haber reactivado la confianza en el sistema y ser el posible enlace a largo plazo entre el sector público y privado. No se debe perder de vista la cultura instalada por las ONG's y CI sino aprovechar y direccionar a las necesidades del sistema de la isla y evitar que estas impongan sus propias agendas destruyendo un intento de planificación en un sistema frágil como es el de las Galápagos.

Por último, es importante mencionar que la utilización del “imaginario” construidos en la isla es uno de los puntos clave de este proceso. Esto se demostró en el proceso de participación pública donde se puso en evidencia los puntos críticos de los sistemas siendo el más evidente la toma de responsabilidad de los actores a corto, mediano y/o largo plazo en la participación de la construcción de su territorio.

## 6. Conclusiones

De lo analizado y expuesto, es evidente que la cultura de la planificación en el sistema insular es el resultado de un proceso histórico de desconfianza en la “cosa pública” y de confianza o construcción de relaciones con actores externos al sistema, que en los años se han transformado en los verdaderos actores del sistema.

La complejidad encontrada en las funciones de gestión administrativa de los actores gubernamentales no ayuda y no ha ayudado a crear un lineamiento y confianza en el sistema del Estado y por ende en el sistema de la planificación oficial, para su aceptación.

Por otro lado, se ha evidenciado que la planificación expuesta, a pesar de ser innovadora e incluyente en la estructura técnica como en la estructura de participación social, no creó la debida confianza en los actores locales para ser apoyada e implementada.

La otra cuestión a tener en cuenta, al final de este trabajo, es la siguiente ¿Hoy aún tiene sentido una planificación convencional donde se imagina espacios y dinámicas entre actores que se enmarca en sistemas administrativo-normativos complejos que impiden su aplicación? ¿Qué sentido tienen los sistemas de participación pública, si la ciudadanía misma no quiere responsabilizarse de tomar decisiones para la elección de políticas para su territorio?

## 7. Bibliografía

- Allen, A. (2003): Environmental planning and management of the peri-urban interface: perspectives on an emerging field. *Environment and Urbanization*, 15(1), 135–148.
- Asamblea Nacional del Ecuador: (2011): Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización. (COOTAD).
- Bauman, Z. (2013): *Liquid modernity*. John Wiley & Sons.

- Bigné, J. E., Sánchez, M. I., & Sánchez, J. (2001): Tourism image, evaluation variables and after purchase behaviour: Inter-relationship. *Tourism Management*, 22(6), 607–616. [https://doi.org/10.1016/S0261-5177\(01\)00035-8](https://doi.org/10.1016/S0261-5177(01)00035-8).
- Britton, L. (2001): *Jugar y Aprender - El Metodo Montessori*. Paidós.
- Cañeque, F. C. (2008): Las alianzas para el desarrollo a través de una gestión para resultados: retos y oportunidades para la cooperación española. *Fundación Alternativas*.
- Casari, M. (2008): *Turismo e geografia: elementi per un approccio sistematico sostenibile*. Bologna, Hoepli.
- Celata, F., & Sanna, V. S. (2012): The post-political ecology of protected areas: nature, social justice and political conflicts in the Galápagos Islands. *Local Environment*, 17(9), 977–990.
- CEPAL, C. E. para A. L. y el C. (2018): *Guía metodológica: planificación para la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas.
- Conti, S. (1999). *Geografia dell'economia mondiale*. Utet.
- Dematteis, G., & Governa, F. (2005): Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLOT. *Boletín de La Asociación de Geógrafos*, 2001, 31–58. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1161234>
- Dioguardi, V. (2009). *L'immagine della destinazione turistica come costruzione sociale*. FrancoAngeli.
- Foschi, R. (2009). Psicotecnica: Ieri! Oggi? Domani. *La Psicologia Sperimentale e L'Antropologia nella Storia del Metodo Montessori*, 119–132.
- Giordano, E., & Tuci, C. (2016): Lo sviluppo della periurbanizzazione in Galápagos. Il caso dell'isola di Santa Cruz. *Rivista Geografica Italiana*, 123, 69–86.
- Godet, P. M. (2007): *Prospectiva Estratégica : problemas y métodos*. In *Cuaderno de Lipsor* (No. 20; 5). <https://doi.org/10.1109/CSSE.2008.1307>
- Grenier, C. (2000): *Conservation contre nature: les îles Galápagos*. IRD Editions.
- Grenier, C. (2010): Galápagos and Cape Horn: Ecotourism or Green-Washing in Two Iconic Latin American Archipelagoes. *Environmental Philosophy* 7 (2), 1–32.
- Harvey, D. (2013): *Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Ediciones Akal.
- Khanna, P. (2016): *Connectography: Mapping the Global Network Revolution*. Hachette UK.
- Larrea, A. (2011): *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador*. In *Senplades*.
- LOREG. (1998): *Ley Organica Del Regimen Espacial de Galápagos*. Registro Oficial Ecuador.
- Lozato-Giotart, J.-P. (1993): *Geography of tourism*. Masson.
- Lozato-Giotart, J.-P., & Dallari, F. (2003): *Geografia del turismo*. Hoepli.
- Manente, M., & Minghetti, V. (2006): Destination management organizations and actors. *Tourism Business Frontiers: Consumers, Products and Industry*, 228–237.
- Mika, M. (2012): Competitiveness of tourist destinations as a research problem in the geography of tourism – analytical assumptions behind the research model. *Geographical Studies, Prace Geograficzne*, 130, 91–105. <https://doi.org/10.4467/20833113PG.12.022.0663>
- Minca, C. (1996): *Spazi effimeri*. Cedam, Padova.

- Moncayo, E. (2001): Evolucion de paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial. Serie de Gestión Pública (Vol. 13). CEPAL.
- Pacione, M. (2009): *Urban geography: A global perspective*. Taylor & Francis.
- Pearce, D. G. (2013): Toward an Integrative Conceptual Framework of Destinations. *Journal of Travel Research*, 53(2), 141–153. <https://doi.org/10.1177/0047287513491334>
- Pike, S. D. (2002): Destination Image Analysis: A Review of 142 Papers from 1973-2000. *Tourism Management*, 23(5), 541–549. [http://dx.doi.org/10.1016/S0261-5177\(02\)00005-5](http://dx.doi.org/10.1016/S0261-5177(02)00005-5)
- Sachs, J. D. (2012): From millennium development goals to sustainable development goals. *The Lancet*, 379(9832), 2206–2211.
- Salas, J. D., & Tuci, C. (2020): Turismo y soberanía nacional: aproximación comparada a los casos del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Colombia) y las Islas Galápagos (Ecuador). *Ciencia Política*, 15(29), 53–71.
- Salet, W., Thornley, A., & Kreukels, A. (2003): Metropolitan Governance and Spatial Planning. In *Environment*. <https://doi.org/10.4324/9780203986493>
- SETECI. (2014): Análisis de la cooperación internacional en galápagos. <http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2017/06/02IGC2014-ANALISIS.pdf> último acceso al 09/10/2017
- STPDS, (2015): Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Cantón Santa Cruz 2015-2017.
- Tuci, C., Zanetto, G., & Cavicchiolo, C. (2011): Galàpagos: wonderland di oggi, in bilico tra realtà e percezione, in cerca di sostenibilità turistica. *Rivista Agribusiness Paesaggio & Ambiente*, 14(3), 435–454.
- Valdivia, G. (2008): Governing relations between people and things: Citizenship, territory, and the political economy of petroleum in Ecuador. *Political Geography*, 27(4), 456–477. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/j.polgeo.2008.03.007>
- Woods, M. (2010): *Rural*. Routledge.